

# DIE ANALYSE VON VERWALTUNGSTÄTIGKEIT UND VERWALTUNGSRECHT ALS SYSTEME

DR. TIBOR MADARÁSZ

Universitätsprofessor

## I. Zur Systemanschauung

1. Von der Überschrift dieses Kapitels ausgehend möge der Leser nicht erwarten, in diesem Kapitel oder in den folgenden eine eingehende Darlegung der Anwendung der Systemtheorie in der Verwaltung zu finden sowie auch nicht den Umstand, daß ich in meiner Arbeit auch nur den kleineren Teil der großen Möglichkeiten der Systemtheorie ausgenutzt hätte. Mit dieser Überschrift wollte ich lediglich darauf verweisen, daß die Anschauung, aufgrund der ich die Funktion der Verwaltung und innerhalb derer die Verwaltungsregelung analysiert habe, sowie die Methode, mit der ich bemüht war, die Zusammenhänge zwischen den Verwaltungsercheinungen aufzudecken, im Grunde genommen mehr oder weniger damit übereinstimmen, was als Systemanschauung, systemmäßige Annäherung bezeichnet wird.

Das Streben nach einer besseren Näherung an die Forschungsziele zwang nämlich zur Überholung gewisser traditionellen Gesichtspunkte sowie der Art und Weise der Behandlung des Materials. Das langjährige eingehende Studium der Verwaltung und des Verwaltungsrechts haben mich immer mehr dazu angeregt, einerseits die Erscheinungen von mehreren Seiten, in unterschiedlichen Relationen — in ihrer Komplexität, wie man zu sagen pflegt —, andererseits die einzelnen Institutionen nicht an sich, isoliert, sondern *in ihrer gemeinsamen Wirkung, in ihren wechselseitigen Zusammenhängen* zu untersuchen. Diese Methode der Forschung und diese Annäherungsweise erschlossen diejenigen Eigentümlichkeiten der Funktion der Verwaltung und des Verwaltungsrechtes, aufgrund derer *die Verwaltungstätigkeit selbst und auch deren aus unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachteten Teile als Systeme betrachtet werden können*. Dieser Systemcharakter ist die immanente Eigenschaft von Verwaltung und Recht, die nach der fachwissenschaftlichen, d.h. rechtswissenschaftlichen Erschließung dieser Sphären der objektiven Wirklichkeit deutlich wurde. Nach dieser Erkenntnis konnten die fachwissenschaftlichen Ergebnisse mit dem Kenntnismaterial der Systemtheorie verglichen werden, und aufgrund dessen die rechtswissenschaftlichen Feststellungen auch eine systemtheoretische Bestärkung erfahren.



2. Die wissenschaftliche Interpretation des *Begriffes des Systems* ist nicht einheitlich. Sadovszkij hat auf der Grundlage einer vorangehenden typologischen Analyse von insgesamt 40 Definitionen festgestellt, daß die unterschiedlichen Definitionen eigentlich auf *drei verschiedene Gruppen der Definitionen* zurückgeführt werden können. Die zur ersten Gruppe gehörenden Definitionen interpretieren das System als eine gewisse Klasse von mathematischen Modellen. Die zweite, wesentlichste Gruppe umfaßt die „System“-Interpretationen, welche die Begriffe „Element“, „Verhältnis“, „Zusammenhang“, „Gesamtheit“ und „Totalität“ verwenden. Die schließlich zur dritten Gruppe der Definitionen des „Systems“ gehörenden Festlegungen operieren mit den Begriffen „Input“, „Output“, „Informationsverarbeitung“ und „Steuerung“.<sup>1</sup>

Zur Untersuchung des Systemcharakters der Verwaltung können meiner Ansicht nach am ehesten die von Sadovszkij zur zweiten Gruppe gereihten Definitionen verwendet werden. (Wobei nicht zu leugnen ist, daß auch die unter die dritte Gruppe fallenden Annäherungsweisen auch in der Welt der Verwaltung aufregende Forschungsaufgaben darstellen.)

Es folgen *einige Systemdefinitionen* aus der von Sadovszkij als zweite Gruppe bezeichneten:

*L. Bertalanffy*: Das System ist ein Komplex von in Wechselwirkung befindlichen Elementen.<sup>2</sup>

a) „Das System ist eine solche komplizierte, in der Regel aus vielen, unterschiedlichen Faktoren bestehende Einheit, die über einen allgemeinen Plan verfügt bzw. der Erreichung eines allgemeinen Ziels dient.“ b) „Die Einheit oder Vereinigung von Objekten, die durch eine regelrechte Wechselwirkung oder durch gegenseitige Abhängigkeit vereinigt wurden.“ (Welester's Third New International Dictionary.)<sup>3</sup> „Das System ist die integrierte Gesamtheit von in Wechselwirkung stehenden Elemente, die die Bestimmung hat, gemeinsam eine im Voraus festgelegte Funktion zu versehen.“ (Gibson.)<sup>4</sup>

„Das System ist eine Menge von Objekten, zusammen mit den Relationen zwischen den Objekten und deren Attributen.“ (Hall und Fagen.)<sup>5</sup>

„Das System ist die Menge von zusammenhängenden, wirkenden Elementen.“ (Lange.)<sup>6</sup>

„Das System ist die Menge von mit einander zusammenhängenden Komponenten dieser oder jener Natur, welche solchen Relationen zufolge geordnet ist, die über gut bestimmte Eigenschaften verfügen: diese Menge ist durch eine Einheit gekennzeichnet, die sich in den integralen Eigenschaften und Funktionen der Menge ausdrückt.“ (Tuhtin.)<sup>7</sup>

Vom totalen Charakter des Systems ausgehend kann der Begriff des Systems qualitativ durch folgende Kennzeichen ausgedrückt werden: 1. das System ist die totale Gesamtheit von gegenseitig abhängigen Elementen; 2. es bildet mit der Umgebung eine besondere Einheit; 3. im allgemeinen bildet ganz gleich welches untersuchte System das Element eines Systems von höherer Ordnung; 4. die Elemente gleich welchen untersuchten Systems sind im allgemeinen selbst auch Systeme niedriger Ordnung.“ (Blaubert, Sadovszkij, Judin.)<sup>8</sup>



Zum systemmäßigen Studium der Verwaltungstätigkeit geben die letzteren zwei Systemdefinitionen sowie die knappe Definition von Churchman gute Ausgangspunkte. Churchman schreibt: „... das System ist die zur Erreichung von Zielstellungen koordinierte Menge von Elementen“.<sup>9</sup>

Eine ungarische Arbeit faßt die charakteristischen Begriffe und Gedanken der allgemeinen Systemtheorie zusammen. Darunter sind folgende für uns wichtig:

- Die zwischen den Komponenten des Systems bestehenden gegenseitigen Beziehungen und Wechselwirkungen;
- Die Vollständigkeit anstelle der „vernichtenden Auflösung“;
- Die Zielstrebigkeit;
- Die Hierarchie bzw. die Eingliederung des Systems in andere Systeme;
- Die Differenzierung, d.h. die Spezialisierung der Elemente.<sup>10</sup>

3. *Worin besteht der Vorteil der systemmäßigen Anschauung bei einer fachwissenschaftlichen Forschung? Wie ist die systemmäßige Annäherung zu bewerten?* Gvisiani ist der Ansicht: „... die methodologische Bedeutung der System-Annäherung besteht ohne Zweifel, ... als die das dialektische Prinzip von gegenseitigem Zusammenhang und Wechselwirkung der Erscheinungen konkretisierende Anschauung“.<sup>11</sup> Die Fragestellung und Antwort von Churchman lautet folgendermaßen: „Besteht etwas Wesentliches im Begriff des Systems als Denkmethode? Natürlich. Die Systeme sind aus den Mengen solcher Teilelemente aufgebaut, welche innerhalb des Systems für das Hauptziel gemeinsam wirken. Das systemmäßige Denken ist nichts anderes, als lediglich die Denkmethode hinsichtlich dieser vollkommenen Systeme und ihrer Teilelemente.“<sup>12</sup> Auch die Zusammenfassung von Jándy ist sehr ausdrückend: „Die systemmäßige Annäherung... ist die das Kennenlernen, den gedanklichen Ausdruck fördernde Anschauungsweise und Methodologie auf hoher Abstraktionsebene... der äußeren und inneren Zusammenhänge sowie sämtlicher wesentlicher Aspekte der konkret organisierten Systeme, Objekte, Prozesse oder Probleme bzw. der Funktion der Systeme.“<sup>13</sup>

Eines der wesentlichen Elemente dieser gedanklichen Methode, Methodologie und Anschauungsweise ist das, was Afanasjev – bezüglich der Dialektik der totalen Systeme – ausdrückt, und was auch in unserem Denken über die Verwaltungstätigkeit hervorragende Aufmerksamkeit verdient. Die Dialektik des totalen Systems, schreibt Afanasjev, drückt sich in den Verhältnissen zwischen dem Ganzen und den Teilen sowie den Teilen zueinander aus. Die Teile und das Ganze sind einheitlich, stehen in Wechselwirkung miteinander. Die Teile sind dem Ganzen untergeordnet und passen sich ihm in ihren Funktionen an. Jedes Teil verfügt über seine spezifische Eigentümlichkeit und relative Selbständigkeit. Diese Selbständigkeit kommt auch in ihrer Differenzierung zum Ausdruck. Trotz der Selbständigkeit und strukturellfunktionellen Spezialisierung der Teile kann kein einziges Teil seine spezielle Funktion an sich erfüllen, sondern nur im Rahmen des gegebenen totalen Systems, in direkter oder indirekter



*Beziehung und Wechselwirkung mit anderen Teilen.* (Hervorhebung: T. M.) Deshalb müssen wir den Fehler umgehen, schreibt Afanasjew, das eine oder andere Teil zu absolutisieren.<sup>14</sup> Der hervorgehobene Gedanke verdient – wie wir sehen werden – bei der Analyse der Verwaltungs- und Rechtsercheinungen besonders große Aufmerksamkeit, als vielleicht wichtigstes Element der zeitgemäßen dialektischen Anschauung.

4. Der Autor ist bestrebt, die Funktion der Verwaltung selbst als System aufzufassen und zu analysieren. Das kommt in folgendem zum Ausdruck:

- Er untersucht die Tätigkeit der Verwaltung als das System von Funktionen;
- Er betrachtet die verwaltungsrechtliche Regelung und die individuellen Handlungen (rechtsanwendende, rechtsdurchsetzende, vollziehende) der Verwaltungsorgane als einheitliches System der Handlung; er behandelt die miteinander im Zusammenhang wirkenden Handlungen der Verwaltungstätigkeit als System, als Prozeß, in dem die einzelnen Handlungen ihre spezifische Funktion als Teil dieses Prozesses erfüllen;
- Er untersucht die verwaltungsrechtliche Regelung und auch das Rechtsmaterial nicht als die Gesamtheit von individuell wirkenden Normen, sondern als aus Normengruppen bestehende, ein spezifischen System bildende Regelungseinheiten.

5. In der Sowjetunion kann in den sechziger und siebziger Jahren auch in den rechtswissenschaftlichen Arbeiten eine starke Wirkung der Systemanschauung beobachtet werden, besonders nach dem Erscheinen des bedeutenden Werkes von Afanasjew.<sup>15</sup> Auch in der Arbeit von Tihomirov kommt die Systemanschauung zur Geltung, wenn er das System der Entscheidungen und den Entscheidungsprozeß der Lenkung einer eingehenden Analyse unterwirft. Ich möchte zwei Werke hervorheben, die dem Thema meiner Arbeit nahestehen.<sup>16</sup> Sorokin behandelt die Methode der rechtlichen Regelung in Systemauffassung. Er widmet den drei Elementen der rechtlichen Regelung Aufmerksamkeit und behandelt alle drei – das Subjekt, das Objekt, und die Methode der Regelung – als Systeme. Für die Voraussetzung der wirksamen Regelung hält er es, daß „... die dem Inhalt der Regelmethode darstellenden Mittel, Arten und Weisen nicht gesondert und isoliert voneinander funktionieren, sondern in engster Verbindung miteinander, mit anderen Worten – sich gegenseitig gewährleisten.“ Als System wirken Sorokin zufolge die drei Elemente der rechtlichen Regelung, die berechtigende, die obligatorische und die prohibitive Regelung.<sup>17</sup>

Schabalin behandelt die Zusammenhänge zwischen rechtlicher Regelung und der Geltendwerdung des Rechts auf systemtheoretischer Grundlage.<sup>18</sup> „Der Mechanismus der rechtlichen Regelung wurde bisher – verständlicherweise der inneren Logik der Entwicklung der Wissenschaft zufolge – in der Regel mit der Methode der formal-logischen Analyse sowie dem relativ beschränkten Apparat der Rechtswissenschaft untersucht“, schreibt Schabalin. Die rechtlichen Erscheinungen wurden in statisch fixiertem, quasi angehaltenem und in Teile zerlegten Zustand, als Bestandteile des Mecha-



nismus eine nach der anderen beschrieben. „Jetzt, nachdem wir die einzelnen Kettenglieder, die Elemente des gegebenen Mechanismus untersuchen, ist die Zeit gekommen, den Charakter der Zusammenhänge in ihrer Einheit, ihrer Wechselwirkung und Bewegung zu erforschen und aufzudecken, die jedes einzelne Bestandteil in einem einheitlichen Mechanismus vereinigen sowie die Kriterien ihrer Vervollkommenung zu bestimmen.“<sup>19</sup> Dies kann mit Hilfe der Wissenschaft der Kybernetik erfolgen. Die rechtliche Regelung als System ist untersuchbar. „Das Spezifikum der systemmäßigen Analyse besteht in System der sich auf das Objekt beziehenden Kenntnisse, der Menge von irgendein einheitliches Gebilde schaffenden, auf bestimmte Weise geordneten und gegenseitig abhängigen Elementen.“<sup>20</sup>

Sowohl bei Sorokin als auch bei Schabalin erneuert die Anwendung der Systemanschauung auf die rechtlichen Erscheinungen ihre Analyse und wirkt gedankenweckend auf die Darlegungen. Das Mangelgefühl wird dadurch geweckt, daß die rechtswissenschaftliche Begründung ihrer Analysen, das heißt die Aufdeckung der komplizierten Zusammenhänge zwischen den mit der Systemanschauung angenäherten rechtlichen Erscheinungen, die wissenschaftliche Widerspiegelung der Gesetzmäßigkeiten des Rechtes als einer Sphäre der Wirklichkeit kritisiert und diskutiert werden kann. Es scheint, sie wollten die Systemtheorie „von außen“ in die Welt des Rechtes einführen, ohne daß sie die immanenten Gesetzmäßigkeiten des Rechts mit entsprechender Tiefe aufgedeckt hätten. Die genaue wissenschaftliche Beschreibung des Gegenstandes der Fachwissenschaft jedoch kann durch keinerlei moderne Methode und Anschauung ersetzt werden. Ich habe in meiner Arbeit daher *das Hauptgewicht auf die rechtswissenschaftliche Analyse des Verwaltungsrechtes gelegt*, und bin so aus der Welt des Rechtes, „von innen“ ausgehend zu der Erkenntnis gelangt, daß *die erschlossenen Zusammenhänge – auf meinem eigenen Forschungsgebiet – die Begründetheit und Nützlichkeit der systemmäßigen Annäherung nachgewiesen haben*. (Die ausführliche Darlegung der Anwendungsmöglichkeiten der Systemtheorie kann ich allerdings nicht mehr als Teil meiner Arbeit betrachten.)

## 2. Die Einheit von Regelung und individueller Verwaltungshandlung

1. Eine wichtige Folge und Manifestation der systemartigen Auffassung der Verwaltungstätigkeit besteht darin, daß *ich die unmittelbar der Rechtsregel (ex lege) entstammenden Verwaltungswirkungen und die individuellen (konkreten) Handlungen der Verwaltungsorgane als einheitlichen Prozeß behandle*.<sup>21</sup> In dieser Hinsicht wird die frühere wissenschaftliche Anschauung der Verwaltungserscheinungen überschritten.

Wenn es hier darum geht, daß die individuelle (konkret bezeichnete Verwaltungsbetreffende) Handlung der Verwaltungsorgane den integrierenden Teil der einheitlichen Verwaltungstätigkeit darstellt, dann sagen wir nichts Neues. Die Betonung liegt nicht darauf, sondern auf der Feststellung, daß der Inhalt der Rechtsregeln – auch im Verwaltungsrecht –



zum größten Teil unmittelbar (*ex lege*) auf die verwalteten Personen und Organisationen wirkt, und daß diese unmittelbare Wirkung der Rechtsregel und die individuelle Verwaltungshandlung nicht isoliert voneinander betrachtet werden dürfen, weil sie *gemeinsam* dazu berufen sind, das Ziel der verwaltungsrechtlichen Regelung zu erreichen. In der sozialistischen Literatur der Verwaltungsrechtswissenschaft ist nämlich bisher der Tatsache nicht genügend Aufmerksamkeit zugewandt worden, daß eine *Hauptform der Verwaltungstätigkeit in der unmittelbaren Wirkung auf dem Wege der Rechtsregel auf die Verwalteten besteht*. Die Vertreter der Wissenschaft haben zu sehr auf die individuelle Handlung, die Rechtsanwendung geachtet, so sehr, daß es zum Beispiel eine in der sowjetischen Rechtsliteratur weit verbreitete Anschauung ist (auch noch spürbar in den vergangenen Jahren), daß sich die Rechtsnormen in Rechtsverhältnissen realisieren.<sup>22</sup> Das bedeutet, daß den Vertretern dieser Anschauung zufolge zur Geltendwerdung der rechtlichen Regelung der individuelle Auftritt der Verwaltungsorgane erforderlich ist (und der setzt notwendigerweise ein Rechtsverhältnis zwischen dem Verwaltungsorgan und dem Verwalteten voraus). Die Wirkung dieser Anschauung kann auch in der ungarischen Fachliteratur beobachtet werden.<sup>23</sup>

Die Empirie des positiven Rechts widerlegt die obigen, zwar allgemein bekannten, doch unbegründeten Behauptungen.

2. Zum — von mir oben gekennzeichneten — Nachweis der Vollständigkeit des Verwaltungseinflusses müssen wir *auf die Erschließung der unterschiedlichen Arten der Verwaltungsregelung zurückgreifen*, und dazu wiederum — noch eine Schicht tiefergreifend — *auf die unterschiedlichen Varianten der Geltendwerdung der verwaltungsrechtlichen Normen*. Ich habe meine darauf bezüglichen Forschungsergebnisse in zwei von 1976 datierten Studien veröffentlicht.<sup>24</sup> Ich muß die dort publizierten wesentlichsten Feststellungen kurz zusammenfassen, weil ohne diese dogmatische Begründung *die hervorragende Bedeutung der der Regelung unmittelbar entstammenden Verwaltungswirkungen nicht richtig beurteilt werden kann*. Ohne die reale Einschätzung dieser Art des Verwaltungseinflusses aber wäre auch die These über die Einheit von Regelung und individueller Handlung unbegründet.

### *Die Geltendwerdung der verwaltungsrechtlichen Normen*

Die Geltendwerdung, Wirksamkeit der verwaltungsrechtlichen Normen kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Die einzelnen Normenarten erreichen ihre gesellschaftliche Wirkung, das Regelungsziel auf unterschiedliche Weise. Wir unterscheiden vom Gesichtspunkt der Geltendwerdung (Wirksamkeit, Realisierung) der verwaltungsrechtlichen Normen aus *folgende Arten*: a) die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Normen; b) die durch freiwillige Rechtsbefolgung zur Geltung kommenden Normen; c) als Unterart der obigen durch Vollzug zur Geltung kommende Normen.<sup>25</sup>



Die Adressanten der *durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Normen* sind immer Verwaltungsorgane (eventuell mit Verwaltungskompetenz bevollmächtigte sonstige Organisationen). Die Norm gibt dem Verwaltungsorgan die Befugnis dazu, aufgrund der allgemeinen Regeln der Norm in einzelnen Fällen natürlichen und Rechtspersonen Rechte oder Pflichten aufzuerlegen, diese zu modifizieren oder aufzuheben sowie sonstige Handlungen von rechtlicher Wirkung und rechtlicher Bedeutung zu vollziehen.

Hauptsächliches Charakteristikum der *durch freiwillige Rechtsbefolgung zur Geltung kommenden Normen* ist es, das deren Adressaten ihre in den Normen festgelegten Rechte beziehungsweise Pflichten *ohne die rechtsanwendende Tätigkeit und sonstige Mitwirkung des Verwaltungsorgans* ausüben bzw. erfüllen können. Das positive Recht beweist, daß unter den durch freiwillige Rechtsbefolgung zur Geltung kommenden Normen gleichermaßen die berechtigenden, eine Verpflichtung feststellenden sowie die prohibitiven Normen zu finden sind.

Diese Normen – hauptsächlich, wenn sie zu irgendeinem Verhalten verpflichten – lösen lediglich in Falle des rechtmäßigen, rechtsbefolgenden Verhaltens des Adressaten die gesellschaftliche Wirkung aus, die der Gesetzgeber erreichen wollte.

Aber auch der geltungswerdende Prozeß einer solchen Norm macht die individuelle Verwaltungstätigkeit nicht überflüssig, er beansprucht lediglich rechtsdurchsetzende Handlungen anderer Art als die Rechtsanwendung. Vor allem muß das Verwaltungsorgan das normengemäße Verhalten des Adressaten *kontrollieren* und auch auf sonstige Weise Informationen über das Geltendwerden der Norm einholen. Wenn der Adressat ein rechtswidriges Verhalten bekundet, dann ist bereits die rechtsanwendende Tätigkeit des Verwaltungsorgans erforderlich. Und zwar *muß* dem Rechtsverletzer gegenüber *eine Sanktion angewandt werden*, oder – wenn dazu keine Kompetenz besteht – wenigstens angeregt werden, daß der dazu Berechtigte eine Sanktion anwendet.

*Die Verwirklichung der Normen auf dem Wege durch den Vollzug* ist eine Form der freiwilligen Rechtsbefolgung, und zwar im Falle der aufgabenstellenden Normen, in geringerem Maße bei den institutionalisierenden und Organisationsnormen. Diese Normen verpflichten den Adressaten zu irgendeiner positiven Handlung, irgendeiner Tätigkeit, und mit dem freiwilligen Vollzug dieser Aufgabe wird die Norm realisiert. Hier besteht also keine Notwendigkeit der Rechtsanwendung und auch hier ist es Aufgabe der Verwaltungsorgane, im Interesse der Rechtsdurchsetzung Kontrollen durchzuführen und im Notwendigkeitsfalle die Ziehung zur Verantwortung, die Sanktion anzuwenden. Diese Art der Realisierung der Normen ist notwendigerweise *in den Lenkungs-, den unter- und übergeordneten Verhältnissen charakteristisch*.<sup>26</sup>

Auch in der sowjetischen Fachliteratur ist neuerdings eindeutig der Standpunkt überschritten, demzufolge sich die verwaltungsrechtlichen Normen in allgemeinen nur in Rechtsverhältnissen realisieren, und die Ausnahme davon nur die prohibitiven Normen darstellen.<sup>27</sup> (In der ungarischen



Literatur wurde diese Ansicht in den Schriften von *Sándor Berényi* widerspiegelt.)<sup>28</sup> L. Sz. *Javitsch* schreibt neben den prohibitiven Normen bereits über die Möglichkeit der Geltendwerdung der berechtigenden und obligatorischen Normen außerhalb von Rechtsverhältnissen.<sup>29</sup> Auch bei *Peschkow* ist eindeutig, daß die dogmatisch möglichen dreierlei Normen auch außerhalb von Rechtsverhältnissen zur Geltung kommen können. Er hält die Geltendwerdung der Norm außerhalb des Rechtsverhältnisses für so wichtig, daß er in den Lehrbüchern neben dem Kapitel über das Rechtsverhältnis ein gleichrangiges Kapitel für das Thema der Geltendwerdung der Normen außerhalb von Rechtsverhältnissen beansprucht.<sup>30</sup> Ähnlicher Ansicht ist auch *Mickevitsch*<sup>31</sup> *Sorokin* debattiert mit *Sargorodskij* und *Joffe*, deren Meinung zufolge sich die Methode der rechtlichen Regelung nur auf die Subjekte der Rechtsverhältnisse erstreckt.<sup>32</sup> Er behauptet ihnen gegenüber, daß die Regelung auch das Verhalten der nicht im Rechtsverhältnis stehenden betrifft. An anderer Stelle schreibt er, daß es zwei Arten der Geltendwerdung der Rechtsregeln gibt, die Rechtsanwendung und den Vollzug (die Erfüllung).<sup>33</sup> Auch *Petrov* betrachtet die Rechtsanwendung und den Vollzug als die zwei Formen der Realisierung der Normen. Er schreibt über die aktive und passive Weise des Vollzugs, unter ersterer versteht er den Vollzug durch Handlung, unter letzterer durch die Enthaltung von der Handlung.<sup>34</sup>

#### *Die zwei grundlegenden Regelungsarten im Verwaltungsrecht*

Ausgehend von diesen Grundlagen der Normenlehre kann zur Unterscheidung der grundlegenden Arten der verwaltungsrechtlichen Regelung gelangt werden. Ich bemerke, daß ich den Terminus technicus „Regelungsart“ auch mit einem von traditionellen abweichenden, neuen Inhalt gebrauche.<sup>35</sup> Die Regelungsart bedeutet in meiner Interpretation, *über welche Normenzusammensetzung die zur Regelung des gesellschaftlichen Verhältnisses bestimmte Rechtsregel verfügt. Das heißt, welche Funktion, welchen Inhalt haben die Normen, aus denen die Rechtsregel besteht und wie kommen diese Normen zur Geltung, sowie welche Kombination der unterschiedlichen Arten rechtlicher Normen vom Gesetzgeber angewendet wird.*<sup>36</sup> Aus dieser Definition hebe ich jetzt die *Geltungsweise der Normen* hervor, weil die grundlegenden Arten der Regelungsweise aus der Unterschiedlichkeit der Geltendwerdung folgen.

*In der verwaltungsrechtlichen Regelung unterscheiden sich zwei grundlegende Regelungsarten, je nachdem, auf welche Weise die rechtliche Wirkung bei den Rechtssubjekten zur Geltung kommt. Bei dem ersten Typ wird die rechtliche Wirkung unmittelbar durch die Regelung ausgelöst, der erwünschte Zustand oder die Veränderung in den gesellschaftlichen Verhältnisse tritt unmittelbar auf Wirkung der Normen, in allgemeinen durch die freiwillige rechtsbefolgende Verhaltensweise der Adressaten ein. Beim zweiten Typ trifft die rechtliche Wirkung die Rechtssubjekte nicht unmittelbar auf dem Weg über die Normen, sondern über die rechtsanwendenden Handlungen und die individuelle verfügende Tätigkeit der Verwaltungsorgane.*



Auf solch einer Grundlage kann zwischen dem einen Grundtyp der Regulationsart, der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelung und dem anderen Grundtyp, der durch individuelle Verwaltungs-handlung zur Geltung kommenden Regelung unterschieden werden.

1. Die allgemeinen Eigentümlichkeiten der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regulationsart sind folgende: Der Gesetzgeber führt die Regelung grundlegend mit Normen durch, welche die subjektiven Rechte der Staatsbürger bzw. der Organisationen oder deren Verwaltungsverpflichtungen festlegen. Die Adressaten dieser Normen sind unmittelbar diese Rechtssubjekte. Sie können ihre Rechte unmittelbar aufgrund der Kraft der Norm ausüben und ebenso ihre Verpflichtungen erfüllen. Weder zum Erwerb des Rechtes und dessen Ausübung, noch zum Entstehen der Verpflichtung und deren Erfüllung ist ein individueller Akt oder eine sonstige rechtsanwendende Handlung des rechtsanwendenden Organes erforderlich. Im Falle dieser Regulationsart sind zur Geltendwerdung der Rechtsregel im allgemeinen die konkreten Verwaltungsrechtsverhältnisse nicht erforderlich.<sup>37</sup> Die Verwaltungsorgane sind zwar im Interesse der Geltendwerdung der Normen tätig, doch ist dies eine informierende, aufklärende und beratende Tätigkeit, dann eine Kontrolle sowie eine über die Geltendwerdung der Rechtsregel in sonstiger Weise erfolgende Information. Der Eingriff der Verwaltung – über diese Handlungen hinausgehend – wird nur in Falle einer Rechtsregelverletzung erforderlich. Dann kommt es zur Anwendung der Sanktion oder zur Anregung ihrer Anwendung. Dies erfordert bereits eine rechtsanwendende Tätigkeit, und dann entsteht zwischen dem Rechtsverletzer und dem Verwaltungsorgan ein Rechtsverhältnis.

Der riesige Vorteil der die unmittelbare Wirkung ausübenden Regulationsart besteht darin, daß zur Geltendwerdung des staatlichen Willens – in der behördlichen Tätigkeit – nicht das Erfordernis zur Schaffung von Massen von Verwaltungsangelegenheiten besteht, im allgemeinen besteht also nicht die Notwendigkeit „sachbearbeitender“ Verwaltungsarbeit.

In der eine unmittelbare rechtliche Wirkung auslösenden Regelung können die Normen ihrem Inhalt nach *berechtigende* (erlaubende), *Verpflichtungen feststellende* oder *prohibitive* sein. Ganz gleich, über welchen Inhalt die Regelung verfügt (berechtigenden, verpflichtenden oder prohibitiven), kann diese von *voller und teilweiser Gültigkeit* sein. Von voller Gültigkeit ist sie dann, wenn sie sich im bestimmten Kreis der Rechtssubjekte ohne Ausnahme auf jedes Rechtssubjekt bezieht. Von teilweiser Gültigkeit ist die Regelung dagegen, wenn die rechtliche Wirkung nicht auf sämtliche betroffene Rechtssubjekte ausgeübt wird, d.h. wenn auch Ausnahmen geregelt werden. Auch die Regelung von teilweiser Gültigkeit verfügt über zwei Arten. Die erste besteht darin, daß die Ausnahmen von Gesetzgeber selbst in der Rechtsregel festgesetzt werden. Charakteristikum der anderen Art ist, daß die Rechtsregel irgendeinen rechtsanwendenden Verwaltungsorgantyp bevollmächtigt, von den allgemeinen Bestimmungen der Rechtsregel in individuellen Fällen abweichend verfügen zu können.



2. Der andere Haupttyp der Verwaltungsrechtsregelung ist die *durch individuelle Verwaltungshandlung zur Geltung kommende Regelung*. Auch mit dieser Regelungsart möchte der Gesetzgeber die gesellschaftlichen Prozesse beeinflussen, er will letzten Endes die Verhältnisse von Staatsbürgern und Organisationen den staatlichen Zielen entsprechend gestalten. Die gewünschte Wirkung wird jedoch nicht unmittelbar erreicht, sondern *auf dem Wege der konkreten Handlung der Verwaltungsorgane*. Deshalb sind die Adressaten dieser Normen in erster Linie die rechtsanwendenden Organe, die Lenkungsorgane, der Gesetzgeber regelt die Handlung dieser Organe. Er berechtigt und verpflichtet diese dazu, in die Verhältnisse der Organisationen und Personen mit individuellen Akten einzugreifen. So *erhalten* die Personen und Organisationen (die Rechtssubjekte) ihre Rechte *nicht unmittelbar vom Gesetzgeber, aus der Rechtsregel, sondern* von irgendeinem rechtsanwendenden oder lenkenden Verwaltungsorgan. Ebenso sind auch die unmittelbaren Quellen ihrer Verpflichtungen nicht die Rechtsnormen, sondern die individuellen verpflichtenden Akte der Verwaltungsorgane. Im Falle der Rechtsanwendung berechtigen oder verpflichten die Verwaltungsorgane nicht ihrem eigenen Willen gemäß, sondern vermitteln nur – auch unter Ausnutzung der oft relativ weiten Entscheidungsfreiheit – den Willen des Gesetzgebers. Sie bringen den allgemein festgelegten Willen des Gesetzgebers in den einzelnen Fällen zur Geltung.

Folge dieser Regelungsart ist es, daß in der behördlichen Verwaltung die *Massen der Rechtssubjekte in unmittelbare Beziehung mit den rechtsanwendenden Verwaltungsorganen gelangen*. Es entstehen konkrete Rechtsverhältnisse, individuelle Verwaltungsangelegenheiten – oft in sehr großer Zahl. Darin besteht der *Nachteil* dieser Regelungsart im Gegensatz zu der die unmittelbare Wirkung auslösenden Regelung.

3. Die Anwendung dieser zwei grundlegenden Regelungsarten kann *sowohl in der Verwaltung außerhalb der Hierarchie als auch in der hierarchischen Verwaltung* beobachtet werden. Dennoch mit dem Unterschied, daß in der Verwaltung außerhalb der Hierarchie die individuelle Handlung vorherrschend ist, ihre fast ausschließliche Art ist die *Durchsetzung der Rechtsregeln mit rechtsanwendenden Akten*, in der hierarchischen Verwaltung dagegen (in der Lenkung der staatlichen Organisationen) werden neben der Rechtsanwendung auch die sonstigen Arten der Geltendwerdung der Rechtsregeln verwendet, d.h. dort tritt dieses Thema in zusammengesetzterer Form auf.

*Als Zusammenfassung des obigen:* Wenn wir die grundlegend zweierlei Arten der Geltendwerdung der Normen bewiesen haben und aufgrund derer die zweierlei Regelungsarten des Verwaltungsrechtes nachgewiesen haben, dann kann kein Zweifel bestehen, daß die Verwaltung auf gleich welchen Verwalteten (sei das nun eine natürliche Person oder eine Organisation) im gegebenen Verhältnis (bezüglich des gegebenen Verhaltens, hauptsächlich der Tätigkeit) auf zweierlei Arten wirken kann. Die Verwaltung besagt entweder in der *Rechtsregel* selbst, was der Verwaltete tun kann, wozu er verpflichtet ist oder was ihm verboten ist, oder irgendein Verwaltungsorgan (eventuell auch mehrere) üben auf ihn mit einer konkret ihm adressierten,



*individuellen Handlung* irgendeinen Einfluß auf ihn aus. Daraus folgt, daß wir – wenn wir die Verwaltungsbeeinflussung irgendeines Verhältnisses (einer Tätigkeit) des Verwalteten untersuchen wollen – dann die auf dieses Verhältnis (diese Tätigkeit) einen Einfluß ausübenden, unmittelbar (ex lege) wirkenden Rechtsregelbestimmungen und die aufgrund der Rechtsregel durchführbaren beziehungsweise durchzuführenden individuellen Verwaltungshandlungen gleichermaßen, *gemeinsam* in Betracht ziehen müssen.

### *Die drei Modelle der Verwaltungstätigkeit*

1. Die Verwaltungsrechtswissenschaft untersucht traditionell die Erscheinungen von Recht und Verwaltung isoliert voneinander und an sich. Gegenstände eingehender wissenschaftlicher Analysen sind zum Beispiel der Verwaltungsakt oder die Verwaltungsrechtsnorm, das Rechtsverhältnis, die Sanktion usw. Ebenso tauchte in einem ziemlich langen Abschnitt der ungarischen Wissenschaftsentwicklung als gesondertes Thema die behördliche Tätigkeit und die hierarchische Lenkung der Organisationen oder die Rechtsetzung und die Rechtsanwendung auf. In der Entwicklung des wissenschaftlichen Denkens ist diese Einschränkung auf den Gegenstand – gerade mit dem Ziel des eingehenden Kennenlernens – eine verständliche und begründete Etappe. Wenn wir jedoch die Verwaltungsverhältnisse zeitgemäß, inhaltlich, als Machtverhältnisse untersuchen, dann *ermöglicht die Einschätzung der Verwaltungsmittel an sich nicht mehr das Verständnis des komplizierten Komplexes der staatlichen Erscheinungen, ihrer relativ treuen wissenschaftlichen Widerspiegelung*. Es muß daher also auch theoretisch zu dem Punkt gelangt werden, was übrigens von den Verwalteten immer real gespürt wurde, – daß auch die Verwaltungswirkungen wissenschaftlich *gemeinsam* betrachtet und eingeschätzt werden. Wir müssen das Verhältnis der Verwaltungstätigkeit als Ganzes und des Verwalteten dazu untersuchen, um die von der Verwaltung ausgeübte Macht in ihrer tatsächlichen Erscheinung einschätzen zu können. Es ergibt nämlich kein richtiges Ergebnis, wenn wir die unmittelbare Wirkung der Rechtsregeln an sich – ohne die individuellen, z. B. rechtsanwendenden Wirkungen –, oder nur die Tätigkeit der einzelnen Verwaltungsorgane – ohne die Wirkung der Rechtsregeln – betrachten. *Jeder, einen gegebenen Verwalteten betreffende Verwaltungsimpuls kann nur gemeinsam, in seiner gemeinsamen Wirkung eingeschätzt werden. Die Durchsetzung des staatlichen Willens mit verwaltungsrechtlichen Mitteln erfolgt also über ein System von mehreren Kanälen. Die Beeinflussung – in Hinsicht auf ihre rechtliche Art – wird unmittelbar auf dem Weg über die allgemeinen Bestimmungen der Rechtsregel und daneben auf den Weg des individuellen Eingriffs der Verwaltung (die den konkreten Adressaten betrifft) verwirklicht.*

Wenn wir also die Antwort darauf suchen, auf welche Weise und in welchem Maße sich die Verwaltung in irgendeine Tätigkeit einmischt, dann *müssen wir das Rechtsmaterial und den Prozeß der Rechtsdurchsetzung ge-*



*meinsam untersuchen.* Es sind also die auf die Subjekte der Tätigkeit unmittelbar wirkenden, d.h. ohne Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Normen sowie diejenigen Kompetenzregeln zu untersuchen, durch die die Verwaltungsorgane zu den auf die Tätigkeit wirkenden individuellen Verwaltungshandlungen berechtigt werden. Unter gemeinsamer Einschätzung der Regelung sowie des rechtsdurchsetzenden Kompetenzbereiches können die unterschiedlichen Modelle der Verwaltungsbeeinflussung ausgestaltet werden.

2. Wenn wir die *Gesamtheit sämtlicher* Verhältnisse (Verhaltensweisen, in erster Linie Tätigkeitsarten) des Verwalteten (ob es sich nun um einen Staatsbürger oder eine Organisation handelt) betrachten, dann kann eindeutig festgestellt werden: Auf diese wirken beide Formen der Verwaltungstätigkeit (die Regelung und die individuelle Handlung) gleichermaßen, gemeinsam. Wenn wir dagegen nur *eine einzige Tätigkeitsart* irgendeines Verwalteten-Typs zum Gegenstand unserer Untersuchung wählen, dann *müssen wir mit drei Modellen* des auf diese Tätigkeit ausübbarer Verwaltungseinflusses rechnen. Dies sind folgende: a) Die Verwaltung wirkt auf die Verwalteten nur auf dem Wege der Rechtsregel, die mit der Tätigkeit verbundene Beeinflussung kommt auf dem Wege der unmittelbar an die Verwalteten adressierten und sich somit durch freiwillige Rechtsbefolgung durchsetzenden Normen zur Geltung; b) Die Verwaltungsbeeinflussung wird von der Verwaltung ausschließlich durch individuelle Akte (durch Herausgabe eines oder mehrerer individueller Akte) gewährleistet. Dies sind rechtsanwendende, sonstige rechtsdurchsetzende oder rechtsregelvollziehende individuelle Akte, genauer gesagt individuelle Handlungen, die entweder von Rechtswirkung sind oder nicht. In diesem Modell besteht die Rolle der rechtlichen Regelung in der Berechtigung zu den individuellen Handlungen, also in der Bekanntgabe des in materiell-rechtlichem (und nicht verfahrensrechtlichem) Sinne verstandenen Kompetenzbereiches und weiterhin in der Regelung der Pflichten der Verwalteten (und ihrer Rechte) in Verbindung mit den individuellen Handlungen. (Es geht also auch hier nicht um die Alleinigkeit der individuellen Einmischung, die Umgehung der Rolle der Rechtsregeln, sondern lediglich darum, daß die Verwaltungsbeeinflussung nicht unmittelbar, ex lege, zur Geltung kommt, sondern nur durch Einschaltung der individuellen Handlungen.) c) Das dritte Grundmodell ist die Kombination der zwei vorangehenden: Der Verwaltungseinfluß kommt zum Teil unmittelbar auf dem Wege über die Rechtsregel, zum Teil durch individuelle Handlungen zur Geltung.

### *Die Verwaltungstätigkeit als Vorgang*

Zur systemmäßigen Untersuchung der Verwaltungstätigkeit gehört auch — wie ich oben geschrieben habe —, daß wir die Verwaltungshandlungen nicht an sich, sondern in ihren Zusammenhängen, als Teile eines *einheitlichen* Vorganges behandeln. Dieser Verwaltungsprozeß ist ein Mittel der Ausübung der Verwaltungsfunktionen. Durch ihn wird die Verwaltungsbeeinflussung der einzelnen Gesellschaftsverhältnisse und in diesen der



Verhaltensweisen der Verwalteten sowie die Realisierung der verwaltungspolitischen Ziele verwirklicht. Wir untersuchen die einzelnen Verwaltungshandlungen — die Regelung ebenso, wie die unterschiedlichsten Typen der individuellen Handlungen — innerhalb dieses Vorganges von dem Gesichtspunkt aus, was ihre Rolle bei der Ausübung der Funktion innerhalb der Gesamtheit des Verwaltungsvorganges ist. Die funktionsmäßige Untersuchung der unterschiedlichen Arten der individuellen Verwaltungseinmischung, d.h. die Einsetzung irgendeiner Handlung oder Handlungsreihe in eine größere Einheit der aufs Ziel bestrebten Verwaltungstätigkeit *stellt ein unumgängliches Moment der integrierten, globalen Anschauung der Verwaltung dar*. Dadurch kann die isolierte, zusammenhangslose und antidiialektische Anschauung der einzelnen Tätigkeitselemente der Verwaltung (und zugleich der Gesellschaftslenkung) bekämpft werden. Dazu müssen wir aber die formelle, dogmatische Annäherung der Verwaltungs- und Rechtsercheinungen überholen und es ist die gesellschaftliche und politische, also inhaltliche Behandlung dieser Erscheinungen erforderlich.

Die funktionelle Untersuchung der als Mittel der individuellen Verwaltungseinmischung dienenden einzelnen Rechtsinstitute (individuelle Akktypen) erfordert jedoch eine *noch differenziertere Begriffsbildung und einen differenzierteren Begriffsgebrauch*. Wenn wir die einzelnen Verwaltungsfunktionen unterscheiden, dann ist die Bestimmung der Funktion je einer Verwaltungshandlung schon relativ einfach, weil darauf geantwortet werden muß, zur Durchsetzung welcher Verwaltungsfunktion die untersuchte Handlung das Mittel ist. Doch gleichzeitig damit taucht auch die Notwendigkeit auf, die Funktion der gegebenen Handlung auch *in einer anderen Relation* zu bestimmen. Nämlich darin, *was ihre Bestimmung, ihre Rolle im Prozeß der Funktionsdurchsetzung ist*, d.h., wie sie sich in das gesamte System der auf ein identisches Ziel gerichteten Handlungen einfügt. (Die Kontrolle zum Beispiel kann einer Funktion so dienen, indem sie lediglich das durchsetzende Mittel der direkten Verwaltungseinmischung darstellt, die auf dem Weg der unmittelbar an die Adressaten gerichteten Normen verwirklicht wird. Gleichzeitig stellt die Kontrolle in Dienst einer anderen Funktion — zum Beispiel bei der gesetzlichen Aufsicht einer Vereinigung — das Wesen der Funktion dar, weil das Verwaltungsziel gerade auf dem Weg der Kontrolle erreicht werden kann. Die Bestimmung der behördlichen Erlaubnis zum Beispiel im Dienst der einen Funktion bedeutet die Kontrolle dessen, ob die an die Erlaubnis gebundene Tätigkeit den Rechtsregeln entsprechend durchgeführt werden soll. Im Dienst einer anderen Funktion dagegen besteht die Bestimmung einer anderen behördlichen Erlaubnisart darin, unter den Antragstellern zweckmäßig diejenigen auszuwählen, den die Erlaubnis zu erteilen ist.) *Wir können daher den Begriff der Funktion der individuellen Einmischungsmittel in zweierlei Bedeutung gebrauchen*. Von der einen Seite können wir sie als *gesellschaftslenkende Funktion* auffassen, wobei die Festlegung der Funktion der gegebenen Handlung Antwort darauf gibt, welcher Verwaltungsfunktion sie dient. Von der anderen Seite können wir sie als *Wirkungs-, als Prozeß-Funktion* auffassen, und bei deren Untersuchung erforschen wir, was die



Bestimmung der Handlung in gesamten Vorgang der Funktionsausübung ist.

Diese Anschauungsweise ermöglicht, daß wir die einzelnen Handlungen (und nicht nur die rechtsanwendenden Akte) als Mittel der Verwirklichung der rechtlichen Regelung behandeln, und auch, daß wir im Kreis der den Verwaltungseinfluß realisierenden Handlungen zwischen den *direkten* Mitteln und den *durchsetzenden* Mitteln der Beeinflussung unterscheiden. So können wir unter anderem zur volleren Einschätzung der Rolle von Kontrolle und Sanktion gelangen und dadurch auch zur genaueren Definition von Begriff und Arten der Verwaltungsfunktion.<sup>38</sup>

### 3. Die Regelungseinheiten als Normensysteme

Mit dem Auftauchen des Anspruches nach wissenschaftlichem Überblick über das Verwaltungsrechtmaterial begegnen wir unumgänglich einer wichtigen theoretischen Frage, die nur scheinbar ein methodologisches, in Wirklichkeit aber ein grundlegendes Problem der Anschauungsweise ist. Der Frage nämlich, *was der Gegenstand der Untersuchung sein soll, was im Brennpunkt der Analyse stehen soll*. Die traditionelle Lösung besteht darin, daß als zentrales Objekt der Analyse die *Rechtsnorm* gewählt wird, als Grundeinheit der rechtlichen Regelung, des Rechtsmaterials.

#### *Das Denken in Regelungseinheiten anstelle der einzelnen Normen*

Trotz des Umstandes, daß die Rechtswissenschaft der Praxis der Rechtsetzung durch die Unterscheidung und Charakterisierung der unterschiedlichen Typen der Rechtsnormen eine wertvolle Unterstützung leisten kann, trägt sie dadurch doch nur zum gründlicheren Kennenlernen der elementaren Bausteine der Schaffung von Rechtsregeln bei. In der wissenschaftlichen Analyse der rechtlichen Regelung kann sowohl bei uns als auch im Ausland immer mehr das *Überhandnehmen des Denkens in Normensystemen, in größeren Regelungseinheiten beobachtet werden*. Die Struktur der rechtlichen Regelung wird — anstelle des Aufbaues mit Rechtsnormen aus den drei logischen Elementen: abstrakter Tatbestand, Verhaltensregel und Rechtsfolge — immer mehr als Komplex vieler Normen und zwar Normen von unterschiedlicher Funktion aufgefaßt. Das trifft besonders auf das Verwaltungsrecht und die Rechtszweige ähnlichen Typs zu. Die theoretische Ausgangsgrundlage besteht darin, daß *die immanenten Gesetzmäßigkeiten der den gesellschaftlichen und politischen Zielen dienenden rechtlichen Regelung in je einer Norm nicht erkannt werden können*.

Im Verwaltungsrecht — möglicherweise infolge der Spezifika der verwaltungsrechtlichen Regelung — ergibt die Anschauung, die Interpretation je einer Norm an sich kein reales Bild über die in der Regelung zu verwirklichende Vorstellung. Wenn wir die Norm auch in dem in der Rechtstheorie bekannten breitesten und differenziertesten Sinne auffassen,<sup>39</sup> hat der Ausgangspunkt von der Norm her unvollkommene und stark eingeeengte



Informationen zum Ergebnis. Im Verwaltungsrecht wird nämlich das Regelungsziel, die gewünschte, geplante Gestaltung des Verhältnisses *am seltensten auf dem Weg über eine einzige Norm verwirklicht, dazu ist im allgemeinen eine zusammenhängende Normengruppe erforderlich*. Auf der Hand liegend wäre daher die Untersuchung der in einer Rechtsquelle in ein System gefaßten Normengruppe. Die *Rechtsregel* (deren Begriff wir nicht als Synonym der Norm, sondern zur Bezeichnung der in einer Rechtsquelle geschaffenen Normengruppe gebrauchen),<sup>40</sup> erfüllt von Fall zu Fall bereits an sich auch die Funktion der rechtlichen Regelung irgendeines gesellschaftlichen Verhältnisses und dadurch der staatlichen Beeinflussung. Doch auch eine Rechtsregel von solcher Funktion ist im Verwaltungsrecht selten. Allgemeiner ist die Lösung, daß der sich auf ein- und dasselbe Verhältnis (oder Verhältnisgruppe) beziehende staatliche Willen *auf dem Wege mehrerer Rechtsregeln* zum Ausdruck kommt. Es geht hier nicht nur um die Gemeinsamkeit von Grundrechtsregel und den Vollzugsrechtsregeln, sondern auch darum, daß ein- und dasselbe gesellschaftliche Verhältnis vom Recht von mehreren Seiten angenähert wird, dem komplexen System der Regelungsziele dienen in nicht nur einem Fall zahlreiche Rechtsregeln gemeinsam. (Zum Beispiel werden in ein und derselben Erscheinung die unterschiedlichen Interessen von den Rechtsregeln mehrerer Verwaltungszweige geschützt und zur Geltung gebracht.) *In einem solchen Fall kann die Beziehung zwischen der geregelten gesellschaftlichen Wirklichkeit und dem Recht nur unter gemeinsamer Beachtung sämtlicher sich auf den Gegenstand der Regelung beziehender Rechtsregeln erschlossen werden*. Doch wir können auch noch weitergehen! In einzelnen inneren und äußeren Verhältnissen der sozialistischen Organisationen zum Beispiel wirken nicht nur die Regeln eines einzigen Rechtszweiges, in unserem Falle die des Verwaltungsrechtes, sondern der staatliche Willen wird oft bei der Regelung eines Verhältnisses *durch die Mittel mehrerer Rechtszweige* ausgedrückt. (Dieses komplexe Zusammenwirken der Rechtszweige wurde auch von Tamás Sárközi in mehreren Arbeiten nachgewiesen.<sup>41</sup>) Im Falle einer solchen komplizierten Regelung kann die Analyse nur dann ein richtiges Bild ergeben, wenn wir über die Anschauung des Rechtszweiges und des Rechtswissenschafts-Zweiges hinausgehen, und sämtliche Rechtsregeln von identischem Ziel, die in eine Richtung wirken, deren sämtliche Normen gemeinsam (ohne Rücksicht auf den Rechtszweig), *als einheitliches System betrachten*. (Diese Forderung kann nicht nur der wissenschaftlichen Analyse gegenüber gestellt werden, sondern auch der Gesetzgebung gegenüber, denn die wissenschaftliche Untersuchung von komplexer Anschauung ist ja gerade dazu berufen, der Gesetzgebung von komplexer Anschauung zu dienen.)

Obwohl diese Interdisziplinärität der Weg der Zukunft ist (dies ist umso eher so, wenn es um die Regelung noch komplizierterer Erscheinungen geht), und auch mit deren wissenschaftssystematischen und forschungsmethodologischen Konsequenzen gerechnet werden muß, erübrigt all dies nicht die Erschließung der Eigentümlichkeiten der Rechtszweige sowie die speziellen Untersuchungen der Rechtswissenschaftszweige.



Wir sind also in unserem Gedankengang bisher dahin gelangt, daß der Gegenstand der wesentliche Ergebnisse versprechenden Analyse des Verwaltungsrechtsmaterials nicht lediglich die Rechtsnorm sein kann, nicht einmal eine sämtliche Normensysteme in eine Einheit fassende Rechtsregel, sondern die Analyse muß sich wenigstens auf das volle System der sich auf identische Verhältnisse beziehenden Verwaltungsrechtsregeln erstrecken. Auf das System, auf dessen Wege die Verwaltungsbeeinflussung des gegebenen Verhältnisses, die Gestaltung des Verhaltens der in dem Verhältnis lebenden und handelnden Menschen dem staatlichen Ziel entsprechend verwirklicht wird.

Auf die Ausgangsfrage kann also so geantwortet werden, daß in der Analyse des Verwaltungsrechtsmaterials die Gemeinschaft der Rechtsregeln den abgegrenzten Gegenstand der Untersuchung bildet, auf deren Wege die komplexe Beeinflussung irgendeines menschlichen Verhaltens mit verwaltungsrechtlichen Mitteln verwirklicht wird. So ist das Ziel der Analyse nicht die wissenschaftliche Untersuchung der Elemente der Rechtsnorm, auch nicht der Elemente der in einer Rechtsregel zusammengefaßten Normengruppe, sondern die wissenschaftliche Untersuchung der Elemente der auf obige Weise interpretierten Regelungseinheit. Meine Ansicht über das Denken in Regelungseinheiten anstelle von Normen scheint von der Ansicht mehrerer sowjetischer Autoren unterstützt zu werden. Diese Autoren bringen in Verbindung mit der Rechtsinstitution ähnliche Gedanken zum Ausdruck.

Ich bin bei der Untersuchung dieses Themas zu der Feststellung gelangt, daß — zumindest im Verwaltungsrecht — die „Rechtsinstitution“ ein Begriff von ziemlich unbestimmten Inhalt ist, und zu der Bezeichnung der oben umrissenen Regelungseinheiten nicht geeignet ist.<sup>42</sup> An ihrer Stelle bin ich davon ausgegangen, daß es sich bei der Regelungseinheit um das System von Normen handelt, die sich auf identische Regelungsobjekte beziehen.

### *Der Begriff des Objektes der verwaltungsrechtlichen Regelung*

Zur theoretischen Festlegung der Regelungseinheit müssen wir also den Begriff des Objektes der Regelung definieren. Was kann als Objekt der Regelung betrachtet werden?

1. Betrachten wir zuerst, welchen Hinweis diesbezüglich das geltende ungarische Verwaltungsrecht gibt! Aufgrund des Studiums des Rechtsmaterials suchen wir darauf Antwort, aufgrund welchen ordnenden Prinzips die Normen in je eine Rechtsregel zusammengefaßt werden, d.h. auf welche Themenarten sich die geordneten Normengruppen beziehen und welche Praxis auf diesem Gebiet von der ungarischen Gesetzgebung ausgestaltet wurde.

Bezüglich des Themas der Regelung gibt oft die Titel- oder Gegenstandsbezeichnung der in einer Rechtsquelle herausgegebenen Rechtsregel einen Hinweis, doch es ist allgemein bekannt, daß dies beim bedeutenden Fall der Rechtsregeln nicht der Fall ist. (Entweder, weil das Thema der Regelung aus dem Titel einfach nicht hervorgeht, oder weil die Rechtsregel



über etwas anderes handelt, als der Titel ahnen läßt.) Sehr oft begegnen wir auch der Lösung, daß eine Rechtsregel mehrere Themen, oft von großer Zahl betrifft.

Betrachten wir einige *charakteristische Thementypen der Verwaltungsregelung!*

a) Einen Haupttyp gibt irgendein Verhalten, am ehesten irgendeine *Tätigkeit* (Tätigkeitskomplex). (Das ist die übliche Lösung zum Beispiel bei der Regelung der Wirtschaftsverhältnisse.) In diesem Fall sind die der Verwaltungs- (oder breiter aufgefaßt staatlichen) Beeinflussung der Tätigkeit dienenden Normen relativ am leichtesten zu überblicken, weil das *Prinzip der Vereinigung der Normen in ein System* klar ist. Der sich auf die zu beeinflussende Verhaltensweise beziehende staatliche Willen hat um die *Tätigkeit herum* irgendeine Regelungseinheit geschaffen, unabhängig davon, wer oder was das Subjekt des Verhaltens ist und auch davon, welche Elemente (welche indirekten Gegenstände der Regelung) der objektiven und gesellschaftlichen Wirklichkeit von der Tätigkeit betroffen sind.

b) Als anderer Thementyp der Regelung kann *irgendein Element der objektiven Wirklichkeit* betrachtet werden, so z.B. irgendein Produkt, eine Ware, technische Anlage, ein Tier, ein natürlicher Gegenstand usw. Im Falle einer solchen Regelungslösung steht nicht irgendeine Tätigkeit im Mittelpunkt, sondern der *Gegenstand der Tätigkeit*, in Verbindung mit dem unterschiedliche menschliche Verhaltensweisen realisiert werden. Wenn das Regelungsthema irgendeine Tätigkeit ist, dann sieht die Formel der Regelung folgendermaßen aus: eine Tätigkeit und mehrere von der Tätigkeit betroffene Gegenstände (indirekte Gegenstände). Wenn es sich beim Thema der Regelung um irgendein Element der objektiven Wirklichkeit handelt, dann lautet die Formel: ein Gegenstand und diesen einzigen Gegenstand betreffende unterschiedliche Tätigkeiten. (Wenn zum Beispiel das Thema der Regelung irgendein Produkt ist, dann gruppieren sich darum die mit dem Produkt verbundenen Tätigkeiten, so die Regeln der Herstellung, des Umsatzes, der Lieferung, der Lagerung, eventuell des Verkaufes usw.)

c) Den dritten Thementyp der Regelung gibt das *Subjekt irgendeiner Tätigkeit* (oder eines Tätigkeitskomplexes). Dieses Subjekt kann eine Organisation irgendeiners Types sein, eine natürliche Person, eventuell eine Gruppe von natürlichen Personen, die nicht in einer Organisation zusammengefaßt sind. Bei der Themenauswahl einer solchen Regelung ist das Subjekt der Handlungen der sich herauskristallisierende Punkt, um den die Verhaltensregeln gruppiert werden, deren gemeinsamer Zug darin besteht, daß ihr Adressat derselbe ist.

d) Im Kreis der vom geltenden Recht ausgestalteten Thementypen der Regelung verdient — wenn auch nicht mit den Anspruch auf Vollständigkeit — noch ein Thementyp erwähnt zu werden. Und das ist das *Ziel der Regelung, der Verwaltungsbeeinflussung*. Grundlage der Gruppierung der Normen ist nicht in einem Falle der Umstand, daß sie auf die Auslösung einer *identischen gesellschaftlichen Wirkung* gerichtet sind. So erscheinen in einer Regelungseinheit die sich auf unterschiedliche Subjekte



beziehenden, unterschiedliche Verhaltensweisen vorschreibende und in der Regel unterschiedliche Elemente der objektiven und gesellschaftlichen Wirklichkeit betreffenden, doch auf ein bestimmtes Ziel gerichteten Normen.

Es muß also im geltenden ungarischen Verwaltungsrecht mit *wenigstens viererlei Typen der Themenwahl der Regelung* gerechnet werden. (Sehr oft jedoch kommt es — auch innerhalb einer Rechtsregel — zur Kombination dieser Themen.) Dementsprechend kann unsere Antwort auf die oben gestellte Frage lauten, daß das objektive Recht auf wenigstens viererlei Arten *Regelungseinheiten* ausgestaltet, und zwar dem geregelten Verhalten (der Tätigkeit) zufolge, dem Gegenstand der Tätigkeit (dem indirekten Gegenstand der Regelung) zufolge, dem Subjekt der Verhaltensweisen und schließlich dem Ziel der Verhaltensweisen zufolge. Es stellt ein interessantes Forschungsthema dar, zu welchen Wirkungen der Gesetzgeber irgendeinen der vier Thementypen oder irgendeinen anderen, jetzt nicht behandelten Thementyp auswählt? Ist die Themenauswahl zufällig, eine Funktion des gesetzgeberischen Subjektes, oder kommt den objektiven inneren Zusammenhängen der gesellschaftlichen Erscheinungen und auch den rechtswissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten eine beeinflussende oder aber bestimmende Rolle zu?

2. Wenn wir aufgrund des positiven Rechtes, der gesetzgeberischen Praxis entsprechend zum theoretischen Begriff des Regelungsgegenstandes gelangen möchten, dann können wir also als Gegenstand der Regelung gleichermaßen das geregelte Verhalten oder den Gegenstand des Verhaltens (an den sich das Verhalten auf irgendeine Weise anschließt) auffassen, ebenso aber auch das Subjekt des Verhaltens oder einzelne Regelungsziele. Die über die Regelung auszugestaltende theoretische Konstruktion läßt aber diese Alternativität nicht zu, diese sich in der Eventualität verbergende Unsicherheit.

Zur theoretischen Definierung des Gegenstandes der Regelung können wir auf *rechtstheoretische* Anhaltspunkte zurückgreifen. Ein solcher ist die Bestimmung des *Regelungsobjektes der Rechtszweige*, ein anderer die Bestimmung des *Objektes der Rechtsnorm*.

Einer, in der marxistischen rechtstheoretischen Literatur ziemlich allgemein verbreiteten Anschauung zufolge geben die gesellschaftlichen Verhältnisse den Gegenstand der rechtlichen Regelung. Die andere Anschauung versteht — nach einem genaueren Inhalt des Begriffes suchend — unter dem Gegenstand der Regelung das Verhalten der Menschen in irgendeinem gesellschaftlichen Verhältnis. Was den Gegenstand der Rechtsnorm betrifft, eignen die traditionellen Normenlehren dieser Kategorie keine Bedeutung zu. *Peschka* dagegen gebraucht den Begriff eindeutig und betrachtet als Gegenstand der Rechtsnorm das „teleologisch verstandene menschliche Verhalten“ (und bezeichnet als zwei Hauptgruppen des Verhaltens die Handlung und die Tätigkeit).<sup>43</sup>

Auch zum Zweck der Analyse und Systematisierung des Verwaltungsrechtsmaterials können wir aufgrund dieser letzten beiden Standpunkte den Gegenstand der Regelung an geeignetsten definieren. Das heißt, *wir*



*können als Gegenstand der Regelung das menschliche (organisatorische) Verhalten betrachten, auf das — in irgendeinem gesellschaftlichen Verhältnis — der Gesetzgeber die Durchsetzung des Verwaltungseinflusses zum Ziel setzte, oder dessen Befolgung er vorschrieb.* (Die Alternativität der Definition wird durch die Existenz der zwei Arten von Verhalten, welche den Gegenstand der Regelung bilden — und in folgenden charakterisiert werden — begründet.)

Die Feststellung, daß der Gesetzgeber ein gegebenes menschliches Verhalten in irgendeinem gesellschaftlichen Verhältnis zwecks dessen Gestaltung regelt, erscheint selbstverständlich, ja als Gemeinplatz. Dennoch ist diese bei der Bestimmung des Gegenstandes der Regelung ein wichtiges Element, hauptsächlich deswegen, damit die Gegenstände der Regelung voneinander unterschieden werden können. Die beeinflussten bzw. die erwünschten Verhaltensweisen sind nämlich gleichermaßen durch Gleichheiten und Unterschiede charakterisiert, und zur Unterscheidung kommt es hauptsächlich demzufolge, *in welchem gesellschaftlichen Verhältnis* das Verhalten erscheint. (Die theoretische Unterscheidung der gesellschaftlichen Verhältnisse kann nicht Ziel dieser Arbeit sein, so auch nicht, was wir in ihrer Klassifizierung als Principium dividendi betrachten können. Dennoch erscheint die Hervorhebung von wenigstens zwei Gesichtspunkten begründet, und zwar als erster der, *an welche gesellschaftlich-menschliche Tätigkeit* sich das gesellschaftliche Verhältnis anschließt, und zum zweiten, *unter welchen Menschen und Menschengruppen* ein typisches Verhältnis von gesellschaftlichem Ausmaß entsteht. Vom Standpunkt der Klassifizierung des Gegenstandes der verwaltungsrechtlichen Regelung erscheint der erstere wichtiger. Der Umstand nämlich, in welcher Sphäre der *gesellschaftlichen Tätigkeiten*, in welchem Zweig, Unterzweig usw. das Verhalten verwirklicht wird.)

### *Die Arten der Regelungsgegenstände*

Auch zur Erschließung der Spezifika der als Gegenstand der verwaltungsrechtlichen Regelung dienenden Verhaltensweisen ist deren Klassifizierung ein gutes Mittel. Es besteht kein Zweifel, daß auch hier der Unterscheidung von *Handeln* und *Unterlassen* eine Rolle zukommt, doch müssen wir uns unter beiden unbedingt auf das *Handeln* konzentrieren. Auch *Peschka* trifft eine Unterscheidung zwischen den zwei Formen des Handelns, der Handlung und der Tätigkeit. In Übereinstimmung mit der über die Tätigkeit gegebenen Definition<sup>44</sup> hebe ich hervor, daß *diese* im Kreis der Gegenstände der verwaltungsrechtlichen Regelung *die wichtigste Kategorie darstellt*. Bei der weiteren Untersuchung des Gegenstandes der Regelung wird daher den unterschiedlichen Arten der *Tätigkeit* die größte Aufmerksamkeit erwiesen.

Zuallererst kann eine Unterscheidung nach den *Subjekten* der Tätigkeit getroffen werden. Der eine handelnde Subjekttyp ist im allgemeinen das zum individuellen Eingriff berechnete (verpflichtete) *Verwaltungsorgan*, d.h. der Adressat der Kompetenznorm, beim anderen Subjekttyp



handelt es sich um den *Verwalteten* selbst, auf dessen Tätigkeit die Verwaltungsbeeinflussung gerichtet ist. Vom Gesichtspunkt der Analyse des Rechtsmaterials aus ist der letztere der wesentlichere, denn die gesellschaftslenkende Funktion der Verwaltung besteht ja gerade in der Ausübung einer Wirkung auf das Verhalten der Verwalteten, in der Durchsetzung des staatlichen Willens in der Tätigkeit der Verwalteten. Und die Tätigkeit der Verwaltungsorgane ist das Mittel dieser Beeinflussung. Entweder so, indem das Verwaltungsorgan (als hierarchisches lenkendes Organ oder außerhierarchisches, die Verwaltung durchführendes, rechtsanwendendes, rechtsdurchsetzendes Organ) mit der Handlung auf direkte Weise die Verwaltung *selbst* verwirklicht (also nicht die Rechtsregel wirkt unmittelbar auf den Verwalteten), oder so, daß die individuelle Verwaltungshandlung lediglich das Mittel der Durchsetzung des auf dem Wege der Rechtsregel unmittelbar wirkenden staatlichen Willens ist (z.B. im Falle der Kontrolle oder der Anwendung von Sanktionen).

Was nun das Verhalten (die Tätigkeit) der Verwalteten betrifft, kann dies eine *naturelle Tätigkeit* und die *vom Recht statuierte Tätigkeits- (Verhaltens-) Art* sein. Als *natürliches (naturelles) Verhalten* (eher Tätigkeit) betrachte ich die Verhaltensweisen, welche die Verwalteten (ob es sich nun um natürliche Personen oder Organisationen handelt) *auch unabhängig von der Verwaltungsbeeinflussung bezeugen*, die derartigen Tätigkeitsarten, die sie auch dann ausführen, wenn sich in ihre Verwaltungsverhältnisse überhaupt nicht eingemischt wird. Die vom Recht statuierten Verhaltensarten dagegen existieren in ihrer Mehrzahl nur deswegen, weil deren *Bezeugung vom Staat vorgeschrieben wurde*, ohne die staatliche, rechtliche Statuierung z.B. führen die Mitglieder der Gesellschaft oder die Organisationen solche Tätigkeiten nicht aus. (Oder wenn sie sie auch ausführen würden, wäre dies eine ganz andere Variante der Tätigkeit.)

Eine natürliche Tätigkeit (Handlung) ist jede Arbeitstätigkeit der Menschen und ihre in breitesten Sinne verstandene, zur Befriedigung gleich welcher Bedürfnisse ausgeführte Tätigkeit. Ebenso gehört in Falle der Organisationen jede, die Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Funktion darstellende fachliche Tätigkeit sowie jede, in Rahmen ihres Wirkens sowie im Interesse ihres Wirkens, als dessen Voraussetzung durchgeführte Handlungsart zum Typ der naturellen Tätigkeit. Die vom Recht statuierten oder anders von der Verwaltung vorgeschriebenen Tätigkeitsarten gehören zum Teil zur Sphäre der mit der Klassenfunktion des Staates zusammenhängenden, politischen Erscheinungen und teilen somit das historische Schicksal des Staates. Ihr anderer Teil dagegen wurde von der Gesellschaftslenkung, den Ansprüchen der gesellschaftlichen Organisiertheit notwendigerweise hervorgebracht, dies sind die Voraussetzungen des gesunden und ungestörten Lebens der Gesellschaft. Solche vorgeschriebene Tätigkeitsarten sind zum Beispiel die Erfüllung des Militärdienstes, die Steuerzahlung, die sonstigen materiellen oder persönlichen Dienstleistungen dem Staat oder dessen Organen gegenüber, weiterhin das unter Polizeiaufsicht zu bezeugende Verhalten, sowie die Erfüllung der unterschiedlichen Registrierungspflichten.



Ein Unterschied zwischen den naturellen und den vorgeschriebenen Tätigkeiten ist auch, daß beim ersten Typ die Initiative und Entscheidung zur Handlung in allgemeinen zur Entscheidungssphäre des Verwalteten gehört, oder wenn – infolge der Gesetzmäßigkeiten von Natur oder Gesellschaft – dies auch außerhalb seiner Entscheidungsautonomie fällt, wird das Verhalten nicht von den Organen des Staates vorgeschrieben. Der Staat aber – hauptsächlich die Verwaltung – hat auf irgendeine Art und in irgendeinem Maße mitzusprechen, auf welche Weise der Verwaltete dieses Verhalten bezeugt. Im Falle der vorgeschriebenen Verhaltensweisen und Tätigkeiten stammt die Initiative, die Entscheidung vom Staat, von der Verwaltung, und daher muß der Verwaltete das Verhalten als rechtliche Verpflichtung – bezeugen, ob es ihm nun gefälto der nicht.

Ich halte die Unterscheidung zwischen der naturellen und der vom Recht statuierten Tätigkeit sowohl vom Gesichtspunkt des Verwaltungsrechtes als Definition des Rechtszweiges als auch vom Gesichtspunkt der realen Anschauung der gesellschaftlichen Funktion des Verwaltungsrechtes für gleichermaßen bedeutend. Ihrer Unterscheidung kann eine anschauungsbegründende Bedeutung zugemessen werden. *Die zur Abgrenzung des Verwaltungsrechtes als Rechtszweig* gebräuchlichen traditionellen sozialistischen Definitionen suggerieren nämlich die Interpretation, daß die von diesem Rechtszweig geregelten Verhältnisse solche Rechtsverhältnisse sind, die – unter Anwendung des Ausdruckes von Imre Szabó – „nur rechtliche“ sind, das heißt, nur in Laufe der durchführenden-verfügenden Tätigkeit der Verwaltungsorgane entstehende, ohne diese Tätigkeit also nicht existierende Verhältnisse sind. Diese allgemein gebrauchte, „angenommene“ Rechtszweig-Definition ist meiner Meinung nach nur für die verwaltungsverfahrenrechtlichen Verhältnisse und einen Teil der materiellen Rechtsverhältnisse gültig, doch *ihre Eignung zur Definition und Abgrenzung des materiellen Verwaltungsrechtes als Rechtszweig ist stark zweifelhaft*. Dem Zeugnis des positiven Rechts zufolge sind diejenigen Verhältnisse, die vom materiellen Verwaltungsrecht (oder ihm auch) geregelt werden, zum größten Teil auch vom Recht unabhängig existierende Verhältnisse, in deren einzelne Details und einzelne Hinsichten jedoch die Verwaltung gestaltend eingreift. Daraus folgend besteht der Zusammenhang zwischen dem vom Verwaltungsrecht geregelten Verhaltensweisen und Tätigkeiten und dem Recht – bei einem beträchtlichen Teil der Tätigkeiten – nicht darin, daß die Subjekte deswegen handeln müssen, weil ihnen das vom Recht vorgeschrieben wurde, sondern darin, daß das Recht gerade deswegen verfügt, weil die Tätigkeit von den Menschen und ihren Organisationen auch ansonsten durchgeführt wird, und eine Beeinflussung der Tätigkeit in dieser oder jener Richtung von staatlichem Interesse ist. *Der Staat gestaltet mit dem Mittelsystem des Verwaltungsrechtes die gesellschaftlichen Verhältnisse zum großen Teil gerade dadurch entsprechend den staatlichen Zielen, um diese naturalen Tätigkeiten aus der Sphäre der freien Handlung, des „Nicht-Rechtes“<sup>45</sup> herauszuheben; durch Festlegung der Rechte und Pflichten legt er diejenigen Bahnen fest, in denen diese Tätigkeiten sich abspielen können.*



Eine solche Auffassung des Gegenstandes der Regelung des Verwaltungsrechtes macht auch das Thema der *Geregeltheit des Lebens der Gesellschaft* real behandelbar. Das Maß der *Geregeltheit* der Gesellschaft ist nämlich zum großen Teil eine Abhängigkeit dessen, *inwiefern das Verwaltungsrecht diese naturalen Handlungs- und Tätigkeitsarten erlaubt, verbietet oder beschränkt*.

Die Unterscheidung der *vom Recht statuierten Tätigkeiten*, Handlungen ist vom Gesichtspunkt der Analyse des Rechtsmaterials deshalb richtig, weil die Qualität des Verhältnisses (im Grunde genommen politischen Verhältnisses) zwischen Staat und Staatsbürger, zwischen dem Staat und den unterschiedlichsten Organisationen der sozialistischen Gesellschaft bedeutend dadurch beeinflußt wird, zu welcher Menge und welcher Art solcher Handlungen die Mitglieder und Organisationen der Gesellschaft gezwungen sind, die sie ansonsten – in der gewohnten Ordnung des Lebens – vermutlich umgehen würden.

### *Die Selbständigkeit des Gegenstandes der Regelung*

Die Hauptfunktion des Gegenstandes der Regelung als theoretischer Kategorie haben wir darin bezeichnet, daß wir mit seiner Hilfe zwecks weiterer Untersuchung die als selbständig zu betrachtenden *Regelungseinheiten* abgrenzen können. Unter Bestimmung des Gegenstandes der Regelung und Charakterisierung der als Gegenstand dienenden Tätigkeitsarten ist jetzt nur noch die Frage zu beantworten, was vom Gesichtspunkt der Regelung aus als *selbständige Tätigkeitsart* zu betrachten ist. Als solche, deren abgesonderte Untersuchung begründet ist, aufgrund der wir *irgendeine Gruppe der Normen als Regelungseinheit qualifizieren können*.

Was die *naturalen Tätigkeiten* betrifft, kann unser Ausgangspunkt sein, daß wir auch vom Gesichtspunkt der rechtlichen Regelung das als selbständige Tätigkeitsart betrachten, was vom alltäglichen Bewußtsein und der die Tätigkeitsart untersuchenden Fachwissenschaft als selbständig qualifiziert wird. Die naturalen Tätigkeiten sind voneinander vor allem nach der in der Gesellschaft, dem menschlichen bzw. organisatorischen Leben erfüllten *Bestimmung* der Handlungsreihe zu unterscheiden. Demzufolge sind die Arbeitstätigkeiten und die sonstigen (politischen, Sport-, Unterhaltungs- usw.) Tätigkeiten zu unterscheiden. Eine weitere Klassifizierung, Unterscheidung ermöglicht der durch die Tätigkeit zu befriedigen gewünschte *Anspruch, das zu erreichen gewünschte Ziel*. (So sind die den materiellen, den geistigen, den physischen usw. Ansprüchen dienenden Tätigkeiten voneinander zu trennen, die mit den materiellen Ansprüchen zusammenhängenden Produktionstätigkeiten.)

Die Arbeitstätigkeiten (doch ebenso auch die sonstigen Tätigkeitsarten) können wir in der Regel mit der Aufführung eines oder mehrerer *Charakteristika* der Tätigkeit konkret bezeichnen. (Und dieser Bezeichnung kommt vom Gesichtspunkt der verwaltungsrechtlichen Regelung bereits eine sehr große Bedeutung zu, weil sich auf die ähnlichen, doch in einem oder mehreren Charakteristika dennoch abweichenden Tätigkeitsarten je



andere rechtliche Regeln beziehen.) Ein solches Charakteristikum ist der *Gegenstand der Tätigkeit*, die Sache, Person, das Recht, der Begriff usw., in Verbindung mit dem der Handelnde tätig ist, worauf die Tätigkeit gerichtet ist. (Gegenstand der Bautätigkeit z.B. ist das Familienhaus, die Straße, die Brücke, der Zaun, also was gebaut wird, die Person der Lieferung oder irgendeine Sache. Ebenso unterscheiden sich die Grund-, Mittel- oder Hochschulbildung oder der Gesang, der Tanz- oder der Unterricht zum Führen von Kraftfahrzeugen usw.)

Ein anderes Tätigkeitscharakteristikum ist das *Subjekt der Tätigkeit*, das handelt (z. B. die Eheschließung eines Minderjährigen oder eines Volljährigen). Charakteristikum der Tätigkeit ist auch das *Ziel* (z. B. Angeln und Fischerei, Hundehaltung aus Liebhaberei oder zwecks Hausbewachung). Zur Absonderung dienendes Tätigkeitscharakteristikum kann auch das *Mittel der Tätigkeit* sein. (Z. B. Verkehr zu Fuß, Verkehr mit einem Straßenfahrzeug, einem Schiff usw.) Weiteres Charakteristikum ist der *geographische Ort* der Tätigkeit (z. B. Bau im Außen- oder Innengebiet), die *Zeit der Tätigkeit* (Kraftfahrzeugverkehr in der Nacht oder tagsüber, die Geschäftsöffnungszeit an Wochen- oder Feiertagen). Es könnte noch eine lange Reihe von sonstigen Charakteristika bezeichnet werden, die zur Unterscheidung der Tätigkeiten gebraucht werden. Die erwähnten, am häufigsten auftauchenden und vom Gesichtspunkt der rechtlichen Regelung besonders relevanten Tätigkeitscharakteristika geben annähernd an, wie bei der Definition des Gegenstandes der Regelung der Begriff der selbständigen Tätigkeitsart interpretiert werden kann.

Ein viel komplizierteres Problem stellt in Kreis der *nicht naturalen Tätigkeiten* und Handlungen die Festlegung der Kriterien der Selbständigkeit dar. In erster Linie deswegen, weil auch die Rechtswissenschaft der Systematisierung der nicht naturalen Handlungsarten noch schuldig ist. (Das hängt mit der oben kritisierten Definition des Verwaltungsrechtes zusammen. Die übliche Auffassung ist so sehr auf die „gesellschaftlichen Verhältnisse“ konzentriert, daß die Abstraktion auf solch einer Ebene, die konkrete Untersuchung und Analyse der Tätigkeiten in den Hintergrund gedrängt wurde.) Die Erschließung der Typen der vom Recht statuierten Handlungsarten und daraufhin die Ausarbeitung der Unterscheidungscharakteristika der eine gesonderte Analyse beanspruchenden, selbständigen Handlungs- und Tätigkeitsarten stellt eine weitere Forschungsaufgabe dar. Dennoch einige Gedanken zur Kennzeichnung der möglichen Richtung der Lösungen: Im Kreis der nicht naturalen Tätigkeiten können die *Dienstleistungen materiellen Charakters* eine unbedingt abgesonderte Gruppe bilden (für die Organe des Staates, den Staat). Hier kann die Grundlage der Abgrenzung der selbständigen Tätigkeiten offensichtlich der Gegenstand der Dienstleistung sein (eventuell kombiniert mit dem Ziel der Dienstleistung).

Eine andere Gruppe nicht naturaler Tätigkeiten kann aus den *persönlichen Dienstleistungen und Dienstleistenden* gebildet werden. Innerhalb der können die einzelnen Tätigkeitsarten nach dem Arbeits- oder sonstigen Charakter der Dienstleistung, deren Ziel, der Art der Inanspruchnahme



der persönlichen Leistung usw. als selbständige Tätigkeitsarten unterschieden werden. In eine dritte, nicht naturale Tätigkeits-Kategorie können die *Informations-Handlungen* eingereiht werden (von der Anmeldung bis zur Ausführung der Meldung). Ein Teil dieser kann – vom Gesichtspunkt der Analyse der Regelung aus – offensichtlich nicht als selbständige Tätigkeitsart qualifiziert werden, da ihre Durchführung im Rahmen der Verwaltungsbeeinflussung irgendeiner naturalen Tätigkeit von der Rechtsregel vorgeschrieben wird.

Ein sehr beträchtlicher Teil der nicht naturalen Handlungsarten ist rechtlich als *Verfahrenshandlung* qualifizierbar. Diese dienen der Schaffung von Verwaltungsverfahrensverhältnissen oder im Rahmen der Rechtsverhältnisse der Erfüllung von verfahrensrechtlichen Pflichten oder der Ausübung von Rechten. In Hinsicht der Analyse der Regelung können diese offensichtlich nicht als selbständige Tätigkeitsarten betrachtet werden.

Schließlich verdienen in Kreis der selbständigen Tätigkeitsarten die *Handlungsarten der Verwaltungsorgane* eine besondere Untersuchung. Deren größerer Teil kann vom Standpunkt der Analyse aus keinen Anspruch auf das Attribut selbständig erheben, weil sie sich an die naturalen oder gerade nichtnaturalen Tätigkeitsarten der Verwalteten anschließen, und durch sie (oder durch sie auch) die Verwaltungsbeeinflussung zur Geltung kommt. Es existieren jedoch solche Verwaltungstätigkeitsarten, die sich nicht an irgendwelche Handlungen der Mitglieder oder Organisationen der Gesellschaft anschließen, sondern *selbständig irgendeinem staatlichen Ziel dienen* (z. B. Volkszählung, Erstellung von Plänen usw.). Vom Gesichtspunkt der Analyse aus kann die Selbständigkeit vermutlich in diesem Kreis am ehesten nach dem Ziel der Tätigkeit beurteilt werden.

### *Der Begriff und die Typen der Regelungseinheit*

1. Aus den Erörterungen zur Definition des Gegenstandes der Regelung und der Untersuchung der Selbständigkeit des Gegenstandes der Regelung kann zu der Feststellung gelangt werden, daß dem Begriff der „Regelungseinheit“ *keine Definition von absoluter Gültigkeit zugeeignet werden kann*. Eine Illusion wäre aus das Bestreben nach exakter Beschreibung der Struktur der Regelungseinheit. Diese rechtliche Erscheinung können wir nicht so einfach charakterisieren, wie es die traditionelle Normenlehre mit der Rechtsnorm konnte, indem sie die drei strukturellen Elemente als rechtliche und logische Erfordernisse der selbständigen Norm bezeichnete, und damit ein-für allemal auch eine Grundlage zur Abgrenzung der Normen voneinander schuf.

Bei der begrifflichen Definition der Regelungseinheiten zeigen sich zwei Schwierigkeiten. Die eine ist – wie wir gesehen haben – die schwere Definierbarkeit der Selbständigkeit des Gegenstandes der Regelung. Das Problem ist, *was die selbständige Tätigkeit oder Vereinigung von Tätigkeiten seinsoll (eventuell umgekehrt der Tätigkeitsteil), deren Gemeinsamkeit der auf sie bezüglichen Normen wir als Regelungseinheit behandeln können*. Die andere



Schwierigkeit der Begriffsbildung besteht darin, daß wir *auch mehrere Vereinigungen von Rechtsnormen*, die sich auf den bestimmten Regelungsgegenstand beziehen, *als Regelungseinheit betrachten können*. (Das heißt, wir können mehr oder weniger Normen als Regelungseinheit bezeichnen.) Infolge der Variabilität dieser zwei Faktoren *können wir nicht in der Kategorie einer einzigen Regelungseinheit denken, sondern müssen mehrere Typen von Regelungseinheiten unterscheiden*, ohne daß wir jedoch an eine endgültig abgeschlossene Klassifizierung denken können, die aus einer bestimmten Anzahl von Typen besteht. Die Typen der Regelungseinheiten unterscheiden sich in erster Linie *in ihrem Maß* voneinander, darin, daß sie aus mehr oder weniger Normen bestehen. Andererseits darin, wie die *Normenzusammensetzung* je einer Regelungseinheit aussieht, und zwar vom Gesichtspunkt der Zugehörigkeit zum Rechtszweig, der Funktion, des Inhalts und des geschützten oder durchzusetzenden Interesses oder politischen Zieles aus.

2. Die Typen der Regelungseinheiten *können wir zwei Gesichtspunkten zufolge voneinander unterscheiden*. Einer dieser ist der *Gegenstand der Regelung*, der andere Gesichtspunkt dagegen die *Quantität und der Charakter der Normen*.

*Dem Gegenstand der Regelung zufolge* ist der eine Typ der, der aus den Normen besteht, die sich auf irgendeine *selbständige Verhaltens-* (Tätigkeits-) *Art* beziehen. Es gibt jedoch auch *kleinere* Regelungseinheiten als diese. Ein solcher Typ ist das System von Normen, die sich nur auf irgendein Moment oder einen Abschnitt der als selbständig bezeichneten Tätigkeit beziehen. Der andere, kleinere Typ ist die Vereinigung der Normen, die sich auf irgendeine Unterart der als selbständig betrachteten Tätigkeit, auf irgendeine spezielle Variante der Tätigkeit beziehen. (Es ist eine häufig anzutreffende Regelungslösung, daß zum Beispiel die allgemein vorkommenden Grundtypen der Tätigkeit geregelt werden und die mehr oder weniger speziellen Varianten, die im Gegenstand, Subjekt, Ziel, Mittel, geographischen Ort, Zeit usw. der Tätigkeit von allgemeinen, den Grundtyp der „normalen“ Tätigkeiten abweichen, gesondert geregelt werden.) Wir müssen jedoch auch mit *größeren* Einheiten als den sich auf die selbständige Tätigkeit beziehenden Regelungseinheiten rechnen, und zwar mit den Systemen der Normen, die sich auf kleinere oder größere *Vereinigungen von Tätigkeiten* beziehen. Dies können solche Vereinigungen sein, in denen die unterschiedlichen Tätigkeiten – relativ unabhängig voneinander – nebeneinander existieren, doch auch solche, die einen größeren Vorgang bilden, das Nacheinander mehrerer selbständiger Tätigkeiten darstellen. (Wir könnten diese auch als horizontale oder vertikale Vereinigungen von Tätigkeiten bezeichnen.) Wenn die marxistischen Gesellschaftswissenschaften bereits einen einigermaßen genauen Begriff der „gesellschaftlichen Verhältnisse“ gegeben hätten, dann könnten wir auch über solche Regelungseinheiten sprechen, die sämtliche Normen beinhalten, welche sich auf sämtliche Verhaltensweisen beziehen, die in je einem *gesellschaftlichen Verhältnis* existieren. Diese relativ genaue Abgrenzung jedoch fehlt gerade in den Verhältnissen, in denen die rechtliche Regelung die Funktion des Verwaltungsrechtes darstellt. Trotzdem können wir *von*



*solchen großen Regelungseinheiten sprechen, die sich auf einen verhältnismäßig breiten Kreis zusammenhängender Tätigkeiten beziehen. (Eine solche ist zum Beispiel die Regelung des öffentlichen Verkehrs oder die sich auf die Fischerei beziehende Regelung.)*

Zur Absonderung der Typen der Regelungseinheiten habe ich als anderen Gesichtspunkt die *Zahl und den Charakter der in der Einheit zusammengefaßten Normen bezeichnet*. Von diesem Gesichtspunkt aus erhalten wir die kleinste, die engste Regelungseinheit dann, wenn wir unter den auf den Gegenstand der Regelung wirkenden Normen nur die identische Interessen schützenden, durchsetzenden, *nur eine Art von verwaltungspolitischen Funktion erfüllenden* Normen in Betracht ziehen. (Oder nur eine Art zweiglicher oder eine Art funktioneller Regelung.) So ist die an engsten interpretierte Regelungseinheit z. B. im Falle irgendeiner Bautätigkeit die aus Baunormen bestehende Einheit, bei einer Verkehrstätigkeit die aus Verkehrsnormen bestehende Einheit. Die Normengruppe, die in Hinsicht auf einen gegebenen Gegenstand der Regelung außer den im engsten Sinne verstandenen fachlichen, zweiglichen (oder funktionellen) Normen *jede Verwaltungsnorm* enthält, können wir *als größere Regelungseinheit* behandeln. (Bei irgendeiner Bautätigkeit zum Beispiel außer den Baunormen auch die Normen zur Gebietsordnung, zum Feuerschutz, zum Gesundheitswesen, Denkmalschutz, Arbeitsschutz usw.) In dieser zweiten Stufe bildet also die volle verwaltungsrechtliche Materie eine Regelungseinheit, natürlich nur aus den Normen, die sich auf den ausgewählten Gegenstand der Regelung beziehen. Schließlich existiert — aus diesem Gesichtspunkt — *auch eine dritte, in breitem Sinne verstandene Regelungseinheit*. Dazu gehört außer den verwaltungsrechtlichen Normen auch *jede, sich auf den gegebenen Gegenstand der Regelung beziehende Rechtsnorm*, also auch die Normen *anderer Rechtszweige*, auch finanzrechtliche, zivilrechtliche, arbeitsrechtliche und sonstige Normen. Der Umstand natürlich, wie sehr zusammengesetzt diese — breitesten — Regelungseinheit ist, wieviel Normen welcher Rechtszweige sie enthält, ist eine Funktion des Gegenstandes der Regelung.

Die Regelungseinheit können wir nach der — oben gekennzeichneten — Normenzusammensetzung, die dreierlei Regelungseinheiten auch *durch spezielle Bezeichnungen* unterscheiden. Als *einfache* Regelungseinheit oder Regelungsgrundeinheit können wir die sich auf den gegebenen Regelungsgegenstand beziehende Normengruppe dann bezeichnen, wenn diese nur eine Art verwaltungsrechtlicher Regelung verwirklicht. (Ziemlich vereinfacht: dies sind die von einem zentralen Zweig- oder funktionellen Organ herausgegebenen Normen und diejenigen, in Rechtsquellen höherer Ebene herausgegebenen Normen, zu deren Vollzug das zentrale Organ von besonderer Kompetenz seine Normen geschaffen hat.) Als *zusammengesetzte* Verwaltungs- (rechtliche) Regelungseinheit können wir die Normengruppe bezeichnen, die sämtliche, sich auf den gegebenen Regelungsgegenstand beziehenden verwaltungsrechtlichen Normen umfaßt. Schließlich können wir die Normengruppe dann als *komplexe, rechtssystematische Regelungseinheit* bezeichnen, wenn wir jede, sich auf den ausgewählten Regelungs-



gegenstand beziehende Norm in Betracht ziehen, ohne Rücksicht zu welchem Rechtszweig diese gehört.

Natürlich können die unterschiedlichen Typen der Regelungseinheiten auch durch Kombination der überlickten zwei Gesichtspunkte ausgestaltet werden. So können wir eine einfache, zusammengesetzte Verwaltungs- und komplexe Regelungseinheit gleichermaßen bezüglich jeder selbständigen Tätigkeitsart bilden, sehr oft auch in Hinsicht je eines Momentes (Abschnittes) der selbständigen Tätigkeiten oder ihrer besonderen Art, doch auch in Hinsicht von Tätigkeitsvereinigungen und Tätigkeitsgruppen unterschiedlichen Ausmaßes.

3. Nach Überblick über die möglichen Arten der Regelungseinheiten können wir folgendes feststellen: *Es existieren Regelungseinheiten unterschiedlicher Ebene, Maßes und Zusammensetzung. Die Regelungseinheiten können als unterschiedliche Systeme behandelt werden, in denen die kleineren Regelungseinheiten von niedriger Ebene (einfache und zusammengesetzte) als Teile größerer Regelungseinheiten von höherer Ebene ihre Wirkung ausüben. Die Regelungseinheiten höherer Ebene sind Teile eines noch höheren Systems.* (Das größte System ist das volle Rechtssystem des Staates selbst.) Sämtliche, sich auf einen konkret bestimmten Regelungsgegenstand beziehenden Regelungseinheiten von unterschiedlicher Ebene und Größe sind auch als *konzentrische Kreise* vorstellbar, in deren Mittelpunkt sich der Gegenstand der Regelung befindet, und wo jeder Kreis (jede Regelungseinheit) innerhalb größerer Kreise (Regelungseinheiten) existiert.

4. Nach all dem warten zwei Fragen auf Antwort. Die eine ist, ob die *Regelungseinheiten* unterschiedlichen Typs *wirkliche Erscheinungen des positiven Rechts* sind, oder lediglich theoretische Fiktionen? Die andere Frage kann so formuliert werden, *worin der theoretische und praktische Nutzen des Denkens in Normensystemen und Systemen von Regelungseinheiten besteht?*

Auf die erste Frage kann geantwortet werden, daß die Regelungseinheiten unterschiedlichen Maßes, unterschiedlicher Ebene und Zusammensetzung *im positiven Recht tatsächlich existieren*. Sie existieren und existierten, unabhängig davon, ob die Wissenschaft und die Gesetzgebung Kenntnis ihnen genommen hat und unabhängig auch davon, ob in der staatlichen Politik, der Verwaltungspraxis bewußt auf diese inneren Gesetzmäßigkeiten des Rechtes gebaut wurde. Eines ist nicht zu Zweifeln, die Adressaten der Rechtsregeln waren und sind am ehesten in der Lage, die Existenz der Regelungseinheiten „an ihrer eigenen Haut“ zu spüren, weil sich bei ihnen die den unterschiedlichen Regelungseinheiten entstammenden, verschiedenen rechtlichen Wirkungen summieren.

Es ist eine andere Frage, ob die Gesetzgeber die Rechtsnormen so gestaltet haben, daß diese wirklich eine Regelungseinheit bilden, und ob die unterschiedlichen Regelungseinheiten so ausgestaltet wurden, daß diese tatsächlich als ein System wirken? In Kenntnis des positiven Rechts kann auf diese Frage keine eindeutige positive Antwort gegeben werden. Das Außerachtlassen der inneren Widersprüche des Rechts, seiner Lücken und in nicht letzter Reihe des Charakters des Prozesses der Verwaltungstätig-



keit (z. B. die Existenz der sog. „unvollkommenen Beeinflussungsmodelle“)<sup>46</sup> verweist darauf, daß *in unserer Gesetzgebung das Denken in Einheit und System in nicht nur einem Falle fehlt.*

Auf die andere Frage, *was nämlich der Nutzen des Denkens in Normensystemen anstelle von Normen, in Systemen von Regelungseinheiten ist, habe ich bereits die Antwort zum Teil gegeben.*

- In der Theorie kann nur unter Anwendung dieser Anschauung *zur realen Erschließung der gesellschaftlichen und politischen Funktion des Rechtes gelangt werden.* Dazu, daß wir die rechtliche Regelung und die Geltendwerdung des Rechts als den Geltendwertungsprozeß der Verwaltungsfunktionen analysieren können und das Recht als Mittel des Erreichens der Ziele der Regelungspolitik und der Verwaltungspolitik behandeln können.
- Das Denken in Normensystemen gibt die Möglichkeit *zur komplexen, kritischen Analyse der rechtlichen Regelung, zur Aufdeckung der Mängel und inneren Widersprüche des Rechts.*
- Das Denken in Normensystemen gibt der Praxis der Gesetzgebung die Möglichkeit dazu, das Recht bewußt und *tatsächlich als System wirkende Vereinigung von Normen zu schaffen.* Es ist eine Hilfe dazu, daß die unterschiedliche Interessen zur Geltung bringenden, verschiedenen Gesetzgeber *die gesetzgeberische Tätigkeit abstimmen, und die „systemfremden“, inneren Widersprüche des Rechtes beseitigen.*
- Diese Anschauungsweise gibt die Möglichkeit *zur zentralen, Regierungslenkung der Gesetzgebung, zur Vereinheitlichung der zersplitterten Gesetzgebungstätigkeit von „Ressortanschauung“.* Schließlich ist diese Annäherung auch dazu geeignet, sowohl in der Welt der Theorie als auch der Praxis des staatlichen Lebens einerseits
- die einengende „rechtszweigliche“ *Anschauung zu bekämpfen, andererseits*
- auch die ebenfalls Schranken darstellende „zweigliche“ *Anschauung zu bekämpfen, und an deren Stelle die Herausbildung einer auf den Regelungsgegenstand und den Adressaten konzentrierten Rechts- und Verwaltungsanschauung zu fördern.*

#### FÜßNOTEN

<sup>1</sup> Sadovszkij, V. N.: Az általános rendszermélet alapjai (Die Grundlagen der allgemeinen Systemtheorie). Statisztikai Kiadó, Budapest 1976, S. 101–102.

<sup>2</sup> Siehe Bertalanffy: Problems of Life. Weily, New York 1952, S. 199. Zitiert bei Afanasjev: A totális rendszerek (Die totalen Systeme), S. 282.

<sup>3</sup> Zitiert bei Sadovszkij, op. cit., S. 96.

<sup>4</sup> Ebd., S. 97.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd., S. 100–101.



<sup>9</sup> C. West Churchman: Rendszerszemlélet (Systemanschauung). Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest 1977, S. 39.

<sup>10</sup> Jándy Géza: Rendszerelemzés és irányítás (Systemanalyse und Lenkung). Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest 1975, S. 20.

<sup>11</sup> Gvisiani: Szervezés és irányítás (Organisation und Lenkung).

<sup>12</sup> Churchman: Rendszerszemlélet (Systemanschauung), S. 23.

<sup>13</sup> Jándy: op. cit., S. 25–26.

<sup>14</sup> Afanasjev: A társadalom tudományos irányítása (Die wissenschaftliche Lenkung der Gesellschaft). Kossuth Könyvkiadó, 1964, S. 12–16.

<sup>15</sup> Afanasjev: op. cit.

<sup>16</sup> Tihomirov: Az irányítási döntés (Die Lenkungsentscheidung). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981.

<sup>17</sup> Sorokin, V. D.: Die Methoden der Regelung (in russischer Sprache). Moskau 1976, S. 102–103.

<sup>18</sup> Schabalin, V. A.: Der Mechanismus der rechtlichen Regelung (in russischer Sprache). 1969, 10.

<sup>19</sup> Zitierte Studie, S. 123.

<sup>20</sup> Ebd., S. 124.

<sup>21</sup> Die Notwendigkeit der gemeinsamen Analyse von Regelung und Rechtsanwendung wird in der rechtstheoretischen Literatur von Vilmos Peschka betont: „...die Fragen der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung können in diesen zwei aufeinander zulaufenden rechtlichen Prozessen nicht getrennt voneinander untersucht werden.“ In: Jogforrás és jogalkotás (Rechtsquelle und Rechtsetzung). Akadémiai Kiadó, Budapest 1965, S. 306.

<sup>22</sup> Siehe zum Beispiel die Berufung von Peskov auf Manohin [Peskov: Die Methoden der rechtlichen Regelung. (in russischer Sprache) Irkutsk 1974, S. 84–85], weiterhin in der bulgarischen Literatur Stajnov-Angelov: Verwaltungsrecht der Bulgarischen Volksrepublik (Lehrbuch). (In russischer Sprache.) Moskau 1960, S. 30.

<sup>23</sup> Berényi, S. – Martonyi, J. – Szamel, L.: Magyar államigazgatási jog, Ált. rész. (Lehrbuch des ungarischen Verwaltungsrechtes, Allgemeiner Teil). Budapest 1978, S. 67. (Die Arbeit von S. Berényi).

<sup>24</sup> Madarász, T.: Gondolatok az államigazgatási jogi normáról (Gedanken zur verwaltungsrechtlichen Norm). Jogtudományi Közlöny, 1976/6; weiterhin: Madarász, T.: A szabályozási mód fajtái az államigazgatási jogban (Die Arten der Regelungsweise im Verwaltungsrecht). Jogtudományi Közlöny, 1976/12.

<sup>25</sup> Die Klassifizierung der Normen nach ihrer Art der Geltendwerdung ist in der ungarischen Fachliteratur nicht neu. Schon Tomcsányi schreibt von diesem Gesichtspunkt aus über zwei Arten der Normen. [Siehe Tomcsányi, M.: A magyar közigazgatási jog alapintézményei (Die Grundinstitutionen des ungarischen Verwaltungsrechtes). Budapest 1926, S. 35.] Auch Szatmári unterscheidet die durch Rechtsanwendung und ohne diese zur Geltung kommenden Normenarten, über letztere schreibt er so, daß diese auf dem Weg des Vollzugs zur Geltung kommen. [Siehe: Berényi – Martonyi – Szamel – Szatmári: Magyar államigazgatási jog, ált. rész (Ungarisches Verwaltungsrecht, allg. Teil). Lehrbuch. Budapest 1966, S. 87 und 393.]

<sup>26</sup> Siehe eingehend bei Madarász: Gondolatok a jogi normáról (Gedanken über die Rechtsnorm). S. 308–309; weiterhin Berényi, S. – Madarász, T. – Toldi, F.: Államigazgatási jog, általános rész (Verwaltungsrecht, allgemeiner Teil). BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest 1975, S. 83–84.

<sup>27</sup> Diese Anschauung wurde in erster Linie von Osnovin vertreten. (Osnovin, V. Sz.: Normen des sowjetischen Verwaltungsrechtes. (in russischer Sprache). Moskau 1963, S. 106.)

<sup>28</sup> Siehe S. 94 in dem von Szamel, L. redigierten Lehrbuch von 1966, weiterhin S. 87 des von Berényi, S. redigierten Lehrbuches von 1975 und schließlich S. 67 in dem von Szamel, L. redigierten Lehrbuch von 1978!

<sup>29</sup> Siehe Javitsch, Sz.: Rechtstheorie (in russischer Sprache), Moskau 1966, S. 256–261.

<sup>30</sup> Peskov, op. cit., S. 85–89, 90, 108, 139.

<sup>31</sup> Mickevitsch, A. V.: Die Akte der höchsten Sowjetorgane (in russischer Sprache). Moskau 1967, S. 43.

<sup>32</sup> Sorokin: Die Methoden der Regelung, S. 106.

<sup>33</sup> Sorokin, V. D.: Probleme des Verwaltungs-verfahrens (in russischer Sprache) Moskau 1968, S. 45.



<sup>34</sup> Petrov, G. I.: Sowjetisches Verwaltungsrecht. Lehrbuch. (in russischer Sprache). Leningrader Universität 1970, S. 71.

<sup>35</sup> Von der Rechtswissenschaft werden die Art und Methode der Regelung als ein Kriterium der Abgrenzung der Rechtszweige definiert.

<sup>36</sup> Siehe eingehender bei Madarász, T.: A szabályozási mód (Die Arten der Regelungsweise in Verwaltungsrecht), S. 698 – 699.

<sup>37</sup> Diese Feststellung muß ich dadurch ergänzen, daß – wenn diese Regelungsweise in den Lenkungsverhältnissen zur Geltung kommt – dann dieser Prozeß in einem ständigen, permanenten Rechtsverhältnis, innerhalb eines Rechtsverhältnisses erfolgt. Wahr ist dagegen diese Feststellung dann, wenn wir uns auf den Standpunkt stellen, demzufolge innerhalb des Lenkungsverhältnisses die individuellen Akte des lenkenden Organs zwischen dem lenkenden Organ und der gelenkten Organisation oder einzelnen Werk tätigen dieser vorübergehend konkrete („kleine“) Rechtsverhältnisse schaffen. D.h., die unmittelbar auf die Rechtssubjekte wirkende Regelung schafft keine solchen „kleinen“ Rechtsverhältnisse.

<sup>38</sup> Madarász, T.: Die theoretischen Modelle des Staatsverwaltungseingriffes auf dem Gebiet der Wirtschaftstätigkeit. Acta Juridica XXV., 1 – 2, 1983.

<sup>39</sup> Peschka, Vilmos: A jogszabályok elmélete (Die Theorie der Rechtsregeln). Akadémiai Kiadó, Budapest 1979, S. 93 – 99.

<sup>40</sup> Eine solche Interpretation der Rechtsregel ist im zitierten Werk von Peschka, S. 78 – 79 zu lesen, weiterhin bei Madarász: A jogi norma (Gedanken über die Rechtsnorm). S. 301 – 302.

<sup>41</sup> Siehe unter anderem bei: Sárközy, T.: A vállalati jog mint jogágazat problémájához (Zum Problem des Unternehmensrechtes als Rechtszweig). Jogtudományi Közlöny, 1979, 12.)

<sup>42</sup> Gegen das Denken in Rechtsinstitutionen anstelle von Regelungseinheiten spricht der Umstand, daß von der Verwaltungsrechtswissenschaft auf die Definition der „Rechtsinstitution“ nicht viel Sorge verwandt hat. In diesem Zweig der Rechtswissenschaft ist die Bedeutung der „Rechtsinstitution“ ziemlich unsicher. Auch die Definition der Wissenschaft der Rechtstheorie erscheint nicht als feste Grundlage zur Begriffsbildung.

<sup>43</sup> Peschka: A jogszabályok elmélete (Die Theorie der Rechtsregeln). S. 49.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> Die treffende Charakterisierung des „non ius“ gibt Imre Szabó: „Was ist dieses freie Gebiet? Zuerst und hauptsächlich die Welt des sog. non ius, d.h. das Gebiet des gesellschaftlichen Lebens, das vom Recht überhaupt nicht betroffen ist, das vom Recht intakt und unabhängig ist und in dem die Menschen ihrer eigenen Ansicht zufolge so vorgehen, daß die verpflichtende Kraft einer Rechtsregel ihnen keinerlei geschlossenes Verhalten vorschreibt.“ Szabó, Imre: A jogalkotásunkról (Über unsere Rechtsetzung). Jogtudományi Közlöny, 1980/12., S. 815.

<sup>46</sup> Siehe Madarász, T.: Die theoretischen Modelle. . . , S. 292 – 294.

## АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ТИБОР МАДАРАС:

Автор рассматривает системный подход к правовым явлениям, как условия эффективности юридических исследований. Работа включает подытоживание успехов этого подхода в области административного права. Он рассматривает деятельность государственного управления, а также административное право, как систему. В его анализе играют роль следующие темы:

а) Деятельность государственного управления не что иное, как система функций органов государственного управления.

б) В процессе деятельности государственного управления действие норм, осуществляющих «ex lege», и действие индивидуальных административных актов, осуществляющих нормы, образуют единичную систему.



е) Порвав с ранними взглядами, он не рассматривает право, как совокупность норм, а иерархическую систему единиц регулирования группы норм, регулирующих одинаковые предметы.)

Образующие систему, единицы регулирования создаются главным образом вокруг натуральной деятельности и деятельности созданной правом, как предметов регулирования.

#### ANALYSE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE LAW AS SYSTEM

DR. TIBOR MADARÁSZ

The author regards the system-theoretical approach of legal phenomena as a condition of efficiency in the modern law-science researches. He gives a summary of results of this approach in the field of administrative law and views the activity of public administration and also the administrative law as a system. In this study are treated the following themes:

a) The activity of public administration is not else, than the system of public administration-functions. b) In the process of public administration activity the effects of the legal norms — being realized ex lege — and the effects of individual acts of the public administration agencies — realizing the legal norms — are making a homogenous system. c) Breaking with the earlier scientific opinion the author does not regard the legal material as a set of legal norms, but he does it as a hierarchical system of "regulating unities" (not else than groups of legal norms concerning the same object of regulation). The "regulating unities" operating as systems are concerning chiefly the natural-activities of people and the organisations and the activities institutionalized only by the law as objects of regulation.